ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 30

OTOÑO

1988

Zbigniew Brzezinski

La Crisis del Comunismo: La Paradoja de la Participación Política

Arturo Fontaine Talavera

Hernando de Soto: El Otro Sendero

Hernando de Soto

¿Por qué importa la Economía Informal?

Enrique Ghersi

El Costo de la Legalidad

Manuel Mora y Araujo y

Felipe Noguera

La Economía Informal en la Argentina: Resultados de una Investigación Sistemática

Bernardo Subercaseaux

La Apropiación Cultural en el Pensamiento y la Cultura de América Latina

Juan Andrés Fontaine Talavera

Los Mecanismos de Conversión de Deuda en Chile

Pablo Ihnen

Reflexiones sobre la Magnitud de la Pobreza en Chile

DOCUMENTO

Ezequiel Gallo

La Ilustración Escocesa

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

LA CRISIS DEL COMUNISMO: LA PARADOJA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA*

Zbigniew Brzezinski**

En este artículo, el autor examina la crisis que se está comenzando a desarrollar dentro de algunos regímenes comunistas en relación al problema de la participación política. Los gobernantes de los tres países estudiados —la Unión Soviética, China y Polonia— enfrentan el mismo dilema: necesitan avanzar a una nueva etapa de desarrollo económico, lo que sólo puede lograrse a través del compromiso de los ciudadanos con las nuevas metas de la sociedad; pero para que se produzca tal compromiso de manera efectiva, se debe permitir a la ciudadanía una mayor participación política. Sin embargo, la verdadera participación es incompatible con la organización rígidamente elitista de un partido de tipo leninista. En consecuencia, se requeriría un cambio profundo en la naturaleza del partido comunista, o su desaparición. En definitiva, la incapacidad para resolver el conflicto de la participación podría llegar a constituir la ruina del comunismo.

En el contexto de la nueva competencia científico-tecnológica con el Occidente desarrollado es donde me gustaría plantear el asunto clave que todo partido comunista imperante deberá considerar en los años que restan del siglo veinte: el problema de la participación política.

En primer lugar, quisiera exponer los motivos fundamentales que impulsan a los gobiernos comunistas a centrarse en la necesidad de comprometer a la ciudadanía en las dimensiones políticas, económicas y sociales de la vida

^{*} Comentario presentado por el autor en el foro sobre Liderazgo Internacional, Estambul, Turquía, a fines de 1987.

^{**} Profesor de Gobierno en la Universidad de Columbia y Consejero del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de la Universidad de Georgetown. Se desempeñó como asesor de seguridad nacional del Presidente Cárter entre los años 1977 y 1981.

nacional. Enseguida quisiera examinar la forma que tres Estados comunistas -la Unión Soviética, China y Polonia— han escogido para abordar este dilema y los problemas que han surgido de cada uno de los enfoques. Y para concluir esta exposición, desearía formular algunas observaciones acerca de las perspectivas para resolver la emergente crisis del comunismo.

El problema de la participación es de naturaleza paradojal. Por "participación", entendemos la participación real, esto es, participación en la toma de decisiones nacionales y locales, que son de importancia para el ciudadano. En sus orígenes, la ideología y el movimiento político del comunismo representaban un intento de crear una base para una participación más completa tanto en el sistema social como en el sistema político de comienzos de la era industrial. Sin embargo, cuando sus proponentes han conseguido tomar el poder del Estado, el comunismo se ha convertido en un sistema institucionalizado no participativo, altamente reglamentado, disciplinado y burocratizado. Más aún, ha sido muy difícil para los Estados comunistas salirse de este molde. Ninguno ha sido capaz de transformarse por sí mismo, pasando de un sistema en que una élite ejerce desde arriba un control sobre la sociedad a otro en el que la sociedad participe en la configuración de su futuro desde la base, ejercitando sin dirección su capacidad de elegir, y con libertad de información.

La idea original del comunismo fue de naturaleza esencialmente utópica. Requería que la clase trabajadora se gobernara a sí misma. El leninismo sobrepuso luego el partido como una fórmula política para que una élite controlara, primero, el movimiento de los trabajadores y después el gobierno revolucionario de trabajadores y campesinos. El estalinismo, a su vez, institucionalizó la supremacía del partido mediante la *nomenklatura*, creando así el mecanismo de control jerárquico, que ha llegado a ser conocido como comunismo totalitario del siglo veinte. Sin embargo, si bien los partidos comunistas gobernantes han logrado controlar la sociedad, no han conseguido movilizarla para alcanzar los objetivos deseados.

Allí radica el problema contemporáneo de la participación en los regímenes comunistas. El marxismo-leninismoestalinismo ha probado su capacidad de movilizar a la sociedad en procura de una rápida industrialización, aun cuando los datos comparativos muestran que los países no comunistas han sido capaces de lograr tasas superiores de crecimiento y un nivel de vida más alto, incurriendo en costos sociales mucho más bajos. No obstante, es indesmentible que la industrialización rápida fue lograda mediante una movilización de tipo estalinista. La verdadera falla del sistema comunista, sin embargo, radica en su incapacidad para trascender la etapa de la industrialización y pasar de la era industrial a la estructura postindustrial.

Debemos reconocer que esta transformación conferirá una nueva forma al mundo, tal como ocurrió con la industrialización. Esto involucra tres revoluciones interrelacionadas: una revolución política, una revolución social y una revolución económica. Cada una de estas revoluciones es independiente de las otras, pero al mismo tiempo alimenta a las demás. El éxito de un país, en los años que restan de este siglo, y posteriormente, dependerá de la habilidad con que cada posión mancio con fuerzas revolucionarios.

da nación maneje esas fuerzas revolucionarias.

La revolución política está inspirada en la idea de democracia. Los derechos humanos, el autogobierno y el pluralismo, se han convertido en aspiraciones universales de la humanidad. Esto fue evidente en España y Portugal, países en los que los regímenes fascistas de partido único fracasaron en perpetuarse a sí mismos. Lo mismo ocurre en América Latina, donde ha tenido lugar una proliferación de gobiernos democráticos en los últimos diez años; y en el Lejano Oriente, donde el pueblo filipino expulsó a un dictador, y donde se han levantado exitosas presiones para lograr un orden más democrático en Corea del Sur. No es una exageración, entonces, afirmar que los derechos humanos y la libertad individual se han convertido en un fenómeno históricamente inevitable en nuestros tiempos.

La revolución social se ha suscitado por la aparición de nuevas técnicas de comunicación y por el procesamiento de la información. Los avances de la computación y en las tecnologías de las comunicaciones han transformado la manera en que los individuos interactúan en la sociedad moderna y, en general, tienden a limitar la capacidad de un Estado centralizado para controlar el flujo de la información mediante la censura dogmática. Estas nuevas tecnologías también han abierto el camino para un vasto incremento de la productividad social y, con el tiempo, tendrán el efecto de aumentar la brecha entre las sociedades que se adaptan a las nuevas circunstancias y aquellas que no lo hacen.

La revolución económica involucra la globalización de la actividad económica. La autarquía, incluso en las economías más grandes del mundo, es un impedimento para su eficacia. Un país que busca desarrollarse aislándose en sí mismo, probablemente se quedará a la zaga del desarrollo. Las historias de gran éxito económico nacional de los últimos diez años -Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur- se basaron en la capitalización del crecimiento del comercio mundial. En las próximas décadas, la explotación plena del potencial del mercado mundial será una condición para mantener la prosperidad nacional, pero ello significa ser sensible al mercado global y, consecuentemente, tener flexibilidad y audacia para la rápida y adecuada toma de decisiones económicas.

Puede esperarse que los países líderes en lo económico en los años venideros sean aquellos cuyos sistemas políticos, sociales y económicos maximicen la innovación individual y colectiva. Para ello es necesario que los individuos estén comprometidos -esto es que participen- en el sistema. Por lo tanto, sólo quedan los incentivos como medio para inducir a los ciudadanos de los países comunistas a participar; pero los regímenes comunistas han sido extraordinariamente incapaces de proporcionar y estructurar tales incentivos.

En su enfrentamiento de la crisis del comunismo, la Unión Soviética, China y Polonia tienen un punto de partida común: la herencia del marxismo-leninismo-estalinismo. En el ámbito político ello supone el control gubernamental exclusivo del partido comunista, caracterizado por el centralismo democrático, la prohibición de la comunicación horizontal y la imposición de un control estricto sobre los miembros del partido, ejercido por la élite máxima. En el ámbito económico, significa el control estatal de todos los recursos productivos, con distribución basada en la planificación central y con un mecanismo de precios que ejerce influencia mínima en las decisiones económicas. En el ámbito social, ello supone una vida cultural e intelectual dirigida por el Estado, y la prohibición estricta de que existan las organizaciones sociales independientes.

En la Unión Soviética las tres iniciativas de Mikhail Gorbachev -la apertura, la democratización y la reestructuración económica- representan un esfuerzo para enfrentar el problema de la participación. En un discurso reciente dirigido a los gremios de trabajadores soviéticos, Gorbachev señaló: "Mientras más democracia tengamos, más rápidamente avanzaremos por el camino de la reestructuración y de la renovación socialista, y habrá más orden y disciplina... El problema hoy es el siguiente: O tenemos democratización

o bien tenemos inercia social y conservadurismo. No hay otra alternativa. (TASS, 2 de febrero de 1987). Por lo menos debe reconocérsele a Gorbachev haber detectado el problema clave.

Sin embargo, por la estructura del sistema soviético, las soluciones son más difíciles de identificar. En el frente político, debido a que Gorbachev nunca ha dudado de la importancia del control total del partido, ha intentado encontrar un medio para dinamizar más el partido comunista y vencer su obstinada burocracia. El ha utilizado su campaña de la glasnost para remover a sus adversarios políticos, para crear más participación en los niveles más bajos del partido y para estimular un mayor grado de motivación individual. Sin embargo, no debemos sobreestimar la importancia de la glasnost de Gorbachev. Michel Tatu señaló, en forma muy pertinente, que la concentración de esa campaña en los ámbitos de la cultura y la información revela su debilidad y fragilidad. Tatu señaló que "Ese no es un signo de fuerza de un líder, porque si éste fuera muy fuerte haría grandes cosas dentro del aparato oficial". (Soviet-Eastern Europe Report, 10 de junio de 1987).

En Moscú circula un chiste que capta en forma humorística la esencia de la campaña de la *glasnost*. Un hombre va al doctor y le dice: "Doctor, tengo un problema, pero necesito dos especialistas: uno para los oídos, nariz y garganta, y otro para los ojos". Llegan los especialistas y le preguntan al hombre qué siente. El responde, "Señores, espero con ansias que ustedes me puedan ayudar; mi estado es alarmante; no veo lo que oigo".

El hecho es que la retórica reformista no es similar a un programa concreto de reformas. En el frente económico, hasta ahora, Gorbachev ha anunciado reformas que apartan un poco al país de la planificación central, particularmente en lo que se refiere al comercio exterior; sin embargo, para esas reformas aún no se fomenta de ninguna manera una fijación de precios amplia sobre la base del mercado o la distribución de recursos. La planificación centralizada continuará determinando las cuotas de producción nacional, pero los administradores de las fábricas tendrán un campo más amplio para determinar su producción y para comercializar sus productos. Gorbachev no ha intentado cambiar el sistema, sino racionalizarlo, tomando como modelo a Alemania Oriental, no a Hungría ni a China.

Por lo tanto, es demasiado pronto para saber qué tan profunda es la reforma de la economía soviética que procura realizar Gorbachev. ¿Se abandonará la agricultura colectiva? Nosotros no tenemos la respuesta para la pregunta clave: ¿Cuán sistémica es a los ojos de los líderes del Kremlin la crisis económica interna? En relación con esto cabe preguntarse qué tan extensa es la *revolución cultural* que los líderes soviéticos se disponen a fomentar tanto dentro de la fuerza laboral como dentro de la administración soviética. Después de setenta años de sistema soviético, ni los trabajadores ni los administradores soviéticos se sienten automotivados o predispuestos a correr riesgos. Los hábitos de trabajo inculcados acentúan el conformismo, la negligencia, la seguridad burocrática y los privilegios disimulados. La verdad es que ¡los rusos soviéticos no son prusianos comunistas!

Además, existe una enorme separación entre la descentralización económica desde arriba y la participación económica desde la base, entre la dispersión económica y la participación política. Probablemente, la mayor preocupación de los líderes soviéticos en los años venideros será determinar la línea divisoria entre la primera y la segunda. Esto no se debe sólo a la naturaleza conservadora de la burocracia. La causa más importante es el carácter multinacional del gran imperio ruso actual. La Unión Soviética es el último imperio multinacional que sobrevive en el mundo. Los habitantes de la Gran Rusia dominan a una docena de naciones importantes y a una gran cantidad de naciones menores. Esa diversidad nacional representa, a la larga, el talón de Aquiles del sistema. Un programa de reformas para una genuina participación -que involucre una dispersión del poder centralpodría degenerar fácilmente en un conflicto nacional generalizado entre la Gran Rusia y las naciones no rusas de la Unión Soviética.

Más aún, se debe prever que las reformas iniciales de Gorbachev podrían provocar una considerable confusión y alzas, casi inevitables, de los precios al consumidor. Por lo tanto, lo más probable es que se produzca un descenso en el nivel de vida, y eso podría desatar un descontento peligroso. A medida que los ciudadanos soviéticos se vayan acostumbrando a un aumento aún modesto de la participación se atreverán a expresar su insatisfacción. No debería sorprender que en esa etapa hubiese manifestaciones públicas de inquietud estudiantil, marchas de protesta de dueñas de casa e incluso huelgas en las fábricas. La prueba de laboratorio consistirá en observar la reacción de los líderes soviéticos ante esas formas sin precedentes de participación desde la base.

En China, las reformas de Deng Xiaoping han tenido como principal objetivo la descentralización económica. El gobernante ha desarticulado la agricultura colectiva y ha introducido otras reformas que, una vez completadas, permitirán en el año 2000 que entre el 65 y 70% de la producción deje de estar controlada por el Estado. Eso generará utilidades, no flexibilidad política, pero es lo que constituye la prueba del manejo económico. Estas reformas no son superficiales, sino de importantes consecuencias. Ellas cambian la forma en que funciona el sistema, pues alteran el lugar y el método de toma de decisiones.

El dilema de fondo es si la reforma económica generará presiones tan fuertes que obliguen a una reforma política. En la reciente manifestación pública de los estudiantes por una mayor democracia, quedó de manifiesto que esos dos factores están unidos. Fang Lizhi, el líder intelectual del movimiento estudiantil de Shanghai, se refirió al tema en un discurso pronunciado antes de ser expulsado del partido comunista, en el que expresó: "el socialismo está en decadencia. No se puede eludir el hecho de que después de la Segunda Guerra Mundial ningún Estado socialista ha tenido éxito, ni tampoco lo tiene nuestro experimento socialista de más de treinta años". Luego añadió: "pienso que el primer paso hacia la democratización debería ser el reconocimiento de los derechos humanos". (China Spring Digest, marzo-abril de 1987).

Era inevitable que se planteara el problema de la reforma política, especialmente porque el propio partido comunista ha atenuado de manera manifiesta la importancia del dogma marxista. El lema de Deng Xiaoping, que llama a China a "buscar la verdad en los hechos", pone en duda la noción del dogma ideológico mismo. El que surjan desafíos políticos de algún tipo contra la función rectora del partido es cuestión de tiempo. Si la verdad se encuentra al examinar los hechos, cualquiera puede deducir la verdad, de lo que, sin duda, surgirán interpretaciones divergentes de los hechos. Si no existe una sola verdad y si otros, además del partido, pueden adivinarla, no hay razón para que el partido ejerza un régimen dictatorial.

El año pasado, discutí el asunto de la reforma política con Hu Yaobang, varios meses antes de las protestas estudiantiles que ocasionaron su destitución. El me manifestó, en una conversación que duró cinco horas, que el programa de reformas estaba muy lejos de llegar a su término, y que las reformas futuras incluirían la reestructuración del sistema político chino. Señaló que las discusiones preliminares sobre ese tema habían tenido lugar dentro del Politburó y que un documento del partido sobre esa materia sería terminado en 1987. Explicó que la naturaleza fundamental del partido no cambiaría, y que éste conservaría el liderazgo central de China. Agregó que la burocracia del partido central se modernizaría, que habría considerables reformas en la relación entre subordinados y superiores dentro del partido, y que a los otros partidos políticos chinos -los denominados "partidos democráticos"- se les concedería mayor autonomía.

Pero los líderes del partido chino son claramente renuentes a dar este paso gigantesco que va desde la descentralización económica hasta la política. Si algo manifiesto ha habido en los últimos meses, ha sido la tendencia opuesta. Varios líderes políticos claves de China se han mostrado alarmados de que la descentralización económica se extienda al terreno político, creando lo que podría denominarse un sistema político más liberalizado. Ellos han sido bastante explícitos en sus denuncias. De allí que Hu Yaobang haya sido destituido del poder. Reflejando la inquietud de la élite dirigente, Hu Sheng, presidente de la Academia de Ciencias Sociales, señaló que, "algunas personas han utilizado la política abierta y la situación de permitir 'que compitan cien escuelas', para predicar el liberalismo burgués, para refutar el socialismo, para abogar por la occidentalización total, y atacar el liderazgo del partido". (The New York Times. 17 de enero de 1987).

Lo más probable es que el elemento catalizador para el futuro político de la China sea la lucha por la sucesión después de Deng Xiaoping. Dada la magnitud de la población china, es lógico esperar un conflicto prolongado entre los imperativos políticos del sistema comunista y las exigencias económicas del programa de modernización. Mi esperanza es que la segunda finalmente prevalezca sobre lo primero, pero sólo después de que la política interna zigzaguee un poco y se produzcan intensos conflictos a nivel político.

En Polonia, el comunismo se ha quebrantado en lo esencial. Formalmente el partido comunista aún gobierna el país; pero en realidad es una camarilla de policías y militares la que retiene el poder en nombre del partido; la Iglesia es una fuerza importante, y los líderes de Solidaridad se han convertido en un grupo organizado, aunque no oficial, de oposición política.

Lo importante, en este caso, es que la sociedad polaca se ha autoemancipado en el verdadero sentido de la palabra. El partido comunista no ha sido capaz de retener su monopolio sobre la organización social, y ha tenido que acomodarse a las presiones surgidas en la base, hasta un grado sin precedentes. En viaje por Polonia durante el mes pasado, quedé realmente impresionado por la forma en que la oposición funciona como una instancia paralela de liderazgo social. Su prensa clandestina publica cientos de periódicos, los que se distribuyen en forma amplia y se pueden obtener con facilidad. Incluso han conseguido romper el monopolio del Estado sobre los medios electrónicos de comunicación, mediante el uso de grabadoras de video-cassette. Cada vez que llegaba a una entrevista con personalidades de la oposición, me rodeaba una gran cantidad de cámaras de video, y para qué hablar de las grabadoras. Si bien las libertades no son tan amplias como cuando el movimiento Solidaridad estuvo en su apogeo, no debería restarse importancia al hecho de que la oposición al régimen comunista se siente tan confiada de tal situación, que sus miembros pueden aparecer fotografiados en sus propios medios de comunicación.

También me impresionó el grado en que se ha perdido confianza en el régimen comunista polaco. Como resultado del mal manejo de la economía por parte del Estado, Polonia es un desastre desde el punto de vista económico, y los líderes comunistas lo saben. Incluso para comenzar el proceso de renovación económica, el Estado necesita comprometer al conglomerado social, es decir, persuadir a la gente para que participe en el proceso. Sin embargo, desde que se impuso la ley marcial, la sociedad polaca ha adoptado, fundamentalmente, la estrategia de la resistencia pasiva. Para vencer esa inercia voluntaria, todos los líderes comunistas polacos con los que me entrevisté aceptaron el hecho de que necesitaban comprometer o cooptar de alguna manera a los líderes de la oposición. Pero existen grandes trabas políticas para llevar a cabo esos ajustes. El gobierno pide que la oposición actúe en organismos gubernamentales, como los sindicatos oficiales de trabajadores o la nueva comisión asesora, pero la oposición no se ha dejado seducir para ocupar esa posición subordinada.

Al parecer, existen básicamente tres proyectos para el comunismo en Polonia, en que el elemento catalizador del cambio está constituido por la profunda crisis económica del país y la necesidad de obtener créditos de Occidente. La primera es la continuación del actual estancamiento político con el riesgo creciente de que a la larga se produzca una explosión desde la base. La segunda posibilidad es un retorno

Polonia	Simbiosis entre los militares y el partido. La Iglesia representa una fuerza política. El liderazgo de Solidaridad actúa en forma organizada, pero es una oposición no oficial que está excluidade la política de participación.	Propiedad privada de la tierra. Los sindicatos locales de trabajadores, que a menudo están vigentes a través de los antiguos miembros de Solidaridad, ejercen su influencia en algunas industrias.
China	Disolución oficial del dogma marxista. El partido recluta a personas con experiencia técnica. Experimentos con la opción electoral municipal.	Disminución de la planificación central. Descolectivización de la agricultura. Amplia influencia del mecanismo de precios. Integración de la economía al mundo capitalista.
Unión Soviética	Esfuerzos para agilizar la burocracia del partido. Experimentos mínimos con elecciones de multicandidatos de nivel inferior.	Propuesta de exponerse en forma limitada a los precios internacionales y al mecanismo de precios, para la producción que excediese las cuotas fijadas por el Estado. Propuesta de elecciones de capataces.
Marxismo- Leninismo- Estalinismo	Control total del partido. Disciplina del partido centralizada. Prohibición de la comunicación horizontal. Nomenklatura	El Estado es dueño de los recursos productivos. Agricultura colectivista. Economía centralizada. El mecanismo de precios no juega ningún papel.
	Participación política	Participación económica

Participación social Problema clave	Las organizaciones sociales independientes están prohibidas. Vida intelectual y cultural dirigida por el Estado. La comunicación está sumamente controlada.	Mayor apertura con respecto a los problemas que existen dentro de la Unión Soviética. Más libertad cultural y artística. Alcance y puesta en marcha de un progra-	Consumismo naciente. Más libertad cultural e intelectual, pero se suprime el "liberalismo burgués". Equilibrio entre la reforma económica y la rema económica y la rema	Autoemancipación de la sociedad. El monopolio del partido sobre la organización independiente ya no existe. La prensa clandestina es efectivamente libre. La vida cultural e intelectual es independiente
Proyectos alternativos Elementos catalizadores	sión de	ma de reforma. Atraso de las reformas. Inquietud nacional que conduce a una rever- las reformas Reforma sistemática. Una caída del nivel de vida que provoca activa- unid ción y polarización po- lítica.	s. Disminución de la politica. re descentralización politica. Choque entre los imperativos políticos e imperativos políticos e imperativos económicos. de La lucha por la sucesión unida a los debates del mica	la austeridad social y la participación política. li- Estancamiento político que arriesga una explosión política. Represión progresiva. e- Coparticipación n- formalizada, n Profunda crisis económica Y no disponibilidad de ayuda de Occidente.

Fuente: "La crisis del comunismo: la paradoja de la participación política", Zbigniew Brzezinski, Foro sobre Liderazgo Internacional, Estambul, Turquía, junio 30,1987.

progresivo a la represión, orientada hacia una renovación del control y de la administración central. La tercera es una transformación continuada de la estructura sociopolítica, que tal vez lleve eventualmente a una coparticipación formalizada, e incluso, en el largo plazo, a un sistema que por razones geopolíticas, siga siendo comunista sólo de nombre.

El problema de fondo es que la verdadera participación es incompatible con el régimen de un partido de tipo leninista. En Polonia ese tipo de partido ya no ejerce el monopolio del poder, pero no ha sido reemplazado por un nuevo sistema de participación abierta. Actualmente, existe una situación de estancamiento inestable. En la Unión Soviética, el experimento político se limita al nivel político-social más bajo, si bien para que las actuales reformas económicas sean verdaderamente exitosas se requiere un cambio monumental en la cultura y en los hábitos de trabajo de la fuerza laboral como de la administración. En China, la descentralización económica está en conflicto agudo con la continuada centralización política, aun cuando la cultura comercial china favorece la progresiva emancipación del sector económico.

En conclusión, lo que tienen en común esos tres países es que sus sistemas de tipo comunista están enfrentando grandes dificultades para evolucionar más allá de la etapa de desarrollo relacionada con la industrialización rápida. Hasta ahora ninguno ha logrado resolver los problemas de la participación. El meollo del problema está en la idea de un partido elitista, que tiene una concepción dogmática de la verdad. El gobierno de tal partido resulta simplemente incompatible con la noción de participación social genuinamente espontánea en los campos político, económico y social, de una sociedad más moderna y compleja. Mientras no se produzca un cambio en la naturaleza del partido, o el partido desaparezca, el tema de la participación continuará siendo una fuente de conflictos dentro del partido y entre el partido y la sociedad.

Por último, la incapacidad para resolver esas divergencias y para generar las bases para una participación genuina podrían ser la ruina del comunismo moderno. Existe considerable evidencia para avalar la creencia de que el comunismo moderno se está convirtiendo en un sistema cada vez más estéril, y que la sociedad considera que el partido gobernante es, en general, el principal obstáculo para su progreso y bienestar.

Si se está en lo cierto en afirmar que la búsqueda de una participación política verdadera es el actual imperativo universal, también es correcto suponer que se aproxima la desaparición histórica del sistema comunista de movilización social y de no participación política. De hecho, la sensación que experimenta una gran cantidad de individuos en el mundo comunista evoca, en muchos aspectos, la que se observaba en los Estados capitalistas hace unas seis décadas, en la época de la gran depresión: se percibe que hay un defecto fatal en el sistema mismo. Ese defecto se llama partido comunista.

CONFERENCIA

HERNANDO DE SOTO: *EL OTRO SENDERO**

Arturo Fontaine Talavera **

Nos reúne en esta sala el libro *El Otro Sendero*. ¿Por qué nos toca el mensaje de Hernando de Soto? Porque intuimos que en la base del problema que significa la pobreza en Latinoamérica hay una injusticia mayúscula, una injusticia que está enquistada en el corazón del statu quo. *El Otro Sendero* ofrece un nuevo diagnóstico de las causas de esta situación y redefine a los grupos que padecen la injusticia.

La pobreza, en nuestro tiempo, tiene caracteres distintos a la de otras épocas, que la hacen particularmente acuciante y abusiva. El pobre de hoy vive expuesto, a través de la televisión y otros medios de comunicación, a los estilos de vida de otros grupos más ricos, y consciente por lo tanto, de lo que no tiene y podría llegar a tener. Más aún, la experiencia de los pueblos que han logrado salir de la pobreza generalizada hace sentir que la mantención de este estado de cosas no es parte de un destino inexorable. Al respecto daré solamente una cifra: en Francia, en 1780, el 80% de las familias dedicaba, a lo menos, el 90% de sus ingresos a comprar pan. Esto indica hasta qué punto la pobreza era generalizada y también que es posible superarla.

En líneas generales, diría que la discusión sobre estos temas ha extendido en nuestros ambientes intelectuales dos diagnósticos posibles. Según el primero de ellos, la pobreza

- * Versión revisada de la presentación hecha en el Aula Magna de la Universidad Católica de Chile el martes 17 de noviembre de 1987, con motivo del lanzamiento, en Chile, de *El Otro Sendero* (Editorial Sudamericana, 1987).
- ** Poeta y ensayista. Profesor de Filosofía de la Universidad de Chile y Director de la revista *Estudios Públicos*.

es consecuencia de la explotación de los pobres por los ricos a través del mecanismo de la propiedad privada. La salida, entonces, pasa por el control conjunto de los medios de producción por parte del sector explotado. Este es, más o menos, el enfoque de orientación marxista. Según el segundo de ellos, la pobreza se soluciona transfiriendo de los ricos a los pobres no la propiedad de los medios de producción, sino que parte de sus ingresos. Es el enfoque redistributivo que se mueve en la línea del Estado benefactor y paternalista. Esta perspectiva supone que por la vía coercitiva se puede producir un traspaso de la riqueza de unos hacia otros y que el Estado asuma la responsabilidad por la equidad de los procedimientos de reparto.

El Otro Sendero representa un tercer enfoque. Sobre la base de un estudio empírico acucioso, Hernando de Soto ha logrado mostrar que los pobres del Perú, que viven al margen del sistema legal, espontáneamente dan origen a instituciones democráticas de creación de normas jurídicas y a un régimen de mercado libre y de propiedad privada. Estudios posteriores en diversos países, como México, Venezuela, Brasil y Argentina, tienden a mostrar que la economía informal es un fenómeno extendido en muchas sociedades latinoamericanas. Está por hacerse una investigación seria sobre la materia que pudiese determinar la magnitud que esta realidad tiene hoy en Chile.

Lo que ocurre es que, debido a su espíritu dirigista, intervencionista, proteccionista, paternalista y burocrático, las normas legales excluyen a los más pobres y los fuerzan a operar en la ilegalidad. La injusticia se produce allí, en el carácter del sistema jurídico que impone costos prohibitivos de incorporación y mantención dentro del mismo. Se trata, principalmente, de costos administrativos e impositivos. Lo que hemos conocido como movimientos marxistas, en realidad, las más de las veces no han sido sino cauces para ocupaciones y reivindicaciones que trasuntan la voluntad de los excluidos de llegar a ser propietarios y trabajar e intercambiar, es decir, de entrar en la competencia. Las soluciones propuestas en El Otro Sendero apuntan a desburocratizar. desregular, descentralizar, simplificar, y liberar así, las energías productivas de los sectores populares con el fin de que los pobres salgan de la pobreza por sí mismos con la dignidad que es propia de los hombres libres.

De Soto cree que la mentalidad y los procedimientos centralistas de generación de normas jurídicas hacen que el Estado de derecho, aun en democracia, evolucione en la dirección de lo que ha llamado una "democracia de grupos de presión". Pienso que quienes estamos preocupados en Chile por la recuperación de nuestra noble tradición democrática debemos tener presentes estos análisis. Es muy posible que la ruptura del sistema político chileno, haya estado vinculada al embotellamiento de la vida económica por parte de un derecho mercantilista que redistribuía en favor de los grupos de presión y gestaba un neocapitalismo monopólico para los privilegiados. Es lo que se desprende, por ejemplo, del libro *El enriquecimiento de las personas en Chile*, que publicara hace algunos años Joaquín Lavín.

El impacto de esta investigación de los informales del Perú se debe al develamiento y medición de una realidad preexistente a las ideas y leves de tipo liberal. Una de las claves del libro que estamos presentando es que muestra lo que hay, que revela más que prescribe. Esto rompe los hábitos de despotismo ilustrado que son tan comunes en nuestros círculos. De Soto ha puesto de relieve un fenómeno popular que estaba bajo nuestras narices: la febril actividad empresarial que desarrollan los pobres que viven en mercados abiertos y al margen de la regulación estatal. Así, en Lima, el 95% del transporte público es informal; de cada diez viviendas, nueve son informales, y lo mismo sucede con el 85% de los mercados. Resulta, entonces, que el 48% de la población económicamente activa y el 61.2% de las horas-hombre corresponden al sector informal, el que representa un 38.9% del PGB del Perú.

Con ello ha puesto de manifiesto que el cascarón intervencionista está desfondado y superado de hecho, porque no calza con las formas naturales y espontáneas que adopta la actividad económica popular. Se cuestionan, entonces, esos conceptos tan venerados por la mayoría de nuestros intelectuales, según los cuales por razones étnicas, religiosas o culturales los pueblos latinoamericanos -y en especial los más pobres- carecen de la capacidad, los hábitos y tipos de comportamiento que sustentan a las economías de mercado.

Por eso este libro ha interesado tanto, no sólo a los economistas, sino que a escritores, sociólogos, historiadores, antropólogos y, sobre todo, a la juventud latinoamericana. Porque, de algún modo, nos libera de ciertas imágenes de nuestra propia inferioridad, las que nos han tenido cogidos y entrampados y han minado la confianza en nuestra aptitud para vivir en libertad.

Quienes, como yo, leemos con afición las páginas de los liberales clásicos nos encontramos con que al correr de

las páginas de *El Otro Sendero* nos interiorizamos cómo, según el autor, van brotando en el seno del pueblo las instituciones de la libertad: definición de los derechos de propiedad, los derechos de intercambio; libertad para emprender y trabajar; procedimientos democráticos de toma de decisiones y gestación de reglas coercitivas; en fin... una organización que en determinada área ejerce la violencia contra los transgresores del derecho, es decir, un Estado mínimo, un Estado guardián.

Pero aquí quisiera apartarme de algunas interpretaciones que ven en la organización de los informales una utopía del laissez-faire, que sería preferible no alterar. Me temo que en algunos lectores liberales, sobre todo extranjeros, fundamentalmente intelectuales de países prósperos, haya aparecido aquí un nuevo "buen salvaje". A veces me temo que ciertos entusiastas de El Otro Sendero han creído encontrar en él una suerte de Macondo, un nuevo Macondo de la economía latinoamericana.

Sin embargo, yo creo que el mundo de los informales se parece más al sertón de La Guerra del fin del Mundo de Vargas Llosa, que a ese mítico lugar de centenaria soledad. Los informales viven en la inseguridad, el conflicto y la incomprensión. Sus defensores tradicionales, los que invocan la lucha popular son, a la larga, sus adversarios; y sus enemigos debieran ser sus aliados, si tan sólo se detuvieran a escucharlos y conocerlos. Ellos, muchas veces, otros por lo que no son y sí por lo que son, en cambio, ellos mismos. En este peligroso juego de sombras chinas, en esta dramática superposición de desencuentros, se desenvuelve hoy por hoy, creo, la vida en Latinoamérica.

Este libro nos lo pone delante de un modo sumamente persuasivo y, a la vez, nos trae una esperanza: El otro sen-

dero está abierto y el pueblo camina ya por él...

CONFERENCIA

¿POR QUE IMPORTA LA ECONOMÍA INFORMAL?*

Hernando de Soto**

Señoras y señores: les agradezco mucho el recibimiento que me han dado y les anuncio que lo que me han pedido contarles es más o menos lo que contiene *El Otro Sendero y* cómo es que llegamos a escribir esta obra mis colegas del *Instituto Libertad y Democracia* de Lima, Perú, y yo.

Esencialmente, comenzó con una inquietud que siempre llevaba desde el tiempo de mis estudios y mi trabajo en Europa. Yo solamente regresé a vivir en Perú en 1979 y siempre había sido una genuina angustia mía pensar por qué mi país era pobre. Yo fui educado en el exterior, en una Universidad en que había más de 74 nacionalidades. Allí veía que los primeros de la promoción podían ser un chileno, un peruano, un mexicano, un paquistano o un indio. Después, en la vida profesional, comprobé que tampoco había diferencia de nacionalidades. Siempre me preguntaba a qué

- * Invitado por el Centro de Estudios Públicos, Hernando de Soto visitó nuestro país y dictó esta conferencia, en la Universidad Católica, el 17 de noviembre de 1987, con ocasión del lanzamiento, en Chile, del libro *El Otro Sendero*. Esta conferencia ha sido editada por el CEP.
- ** Empresario peruano. Terminó sus estudios de postgrado en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza. Ha sido economista en el GATT, Director Gerente de dos empresas de ingeniería y finanzas en Europa, y Director del Banco Central de Reserva del Perú. Actualmente es Presidente del *Instituto Libertad y Democracia* (ILD), director de empresas peruanas y miembro del Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas. Su libro *El Otro Sendero* (Editorial Sudamericana, 1987), con prólogo de Mario Vargas Llosa, ha tenido una extraordinaria acogida no sólo en Perú sino que en toda América.

se debía, fundamentalmente, esa enorme diferencia que existe entre los ingresos de los países en desarrollo y los países desarrollados, y no encontraba ninguna de las explicaciones formales sobre las causas de la riqueza y la pobreza; las que yo requería ni siquiera estaban en lo que se escribía entre líneas. Las que más me molestaban eran las razones étnicas o culturales como, por ejemplo, que los peruanos no estaban hechos para realizar empresas y lograr la prosperidad como los habitantes de los otros países de Occidente.

Al ver la pobreza en el Perú y a todas esas personas trabajando en las calles, en 1979, me dije: ¿si los peruanos están trabajando muy duro a qué se debe que haya pobreza? Los veo en las veredas, los veo en los Pueblos Jóvenes, como llamamos nosotros a los barrios miserables que rodean Lima, construyendo, laborando, ejerciendo iniciativa y diversificando clientes... ¿por qué llegan siempre a niveles, a pesar de todo, tan bajos?

Se decía que era un proletariado desocupado; en el fondo lo que había fracasado era la empresa privada que no había podido darle a toda esta gente los ingresos necesarios para vivir dignamente. Como la lectura sobre estos fenómenos no me convencía, decidí hacer algo que me recomendó un intelectual francés, Jean Francois Revel, quien me aconsejó acercarme al enfermo y observarlo directamente. Y eso fue lo que decidimos hacer con unos cuantos colegas; abandonamos nuestras tareas empresariales, parcialmente al principio y después cada vez más y más, hasta que armamos el *Instituto Libertad y Democracia*, y nos acercamos al enfermo.

Supusimos que si el mundo informal era tan enorme como pensábamos, ese mundo que trabaja al margen de la legalidad, entonces necesariamente tendría que haber un lugar, un punto de encuentro, con la legalidad. No era posible, por ejemplo, nos decíamos, que un 50% de la población peruana fuese informal; esa labor de los informales no se podría desarrollar sin que las autoridades la conocieran y la toleraran, ya sea por razones políticas, humanitarias, ideológicas o por sencilla corrupción. Entonces alguien, en algún nivel, estaba teniendo contacto con estos informales y con sus dirigentes.

Fue después de un simposio que organizamos, con los primeros dineros recibidos, que tratamos de identificar dónde estaba esa larga frontera. En ese simposio encontramos la cooperación muy útil de un policía civil de investigación peruana, quien tenía algunos títulos de economía y que simpatizaba con nuestra inquietud.

Recorriendo los ministerios fuimos tipificando a los principales interlocutores de los informales; aquellos que al final de cuentas los autorizaban, los ignoraban, o los perseguían. Y, entre ellos, pudimos encontrar a los 80 empresarios informales más importantes, que residían en el sector Oeste. Después de tres largos años de entrevistas e indagaciones pudimos obtener los datos con los cuales escribimos el libro *El Otro Sendero*.

Encontramos que las estadísticas oficiales del país no reflejaban esa realidad y entonces lo que hicimos fue tratar de medirla. Tradicionalmente, lo que se ha medido con la informalidad es la pequeña empresa. Se ha dicho que lo informal es quizás una empresa de 5 obreros o menos; pero lo que nosotros tratamos de medir fue no la cantidad, sino más bien lo ilegal. Qué se hacía al margen de la ley, y obtuvimos cifras bastante diferentes a las oficiales.

En primer lugar, descubrimos que la vivienda del informal en Lima no era, como decían la estadísticas oficiales, el 14% del total, sino el 42%. Actualmente, de cada 10 edificios que se construyen en Perú, siete se están levantando informalmente y solamente tres dentro de la ley. Es decir que dentro de uno, dos o tres años vamos a llegar a que el 50% de las ciudades peruanas son construidas al margen de la ley.

El valor de la vivienda ilegal en Lima es de ocho mil cuatrocientos millones de dólares, un poquito más que la deuda externa pública del país. Y esos 8.400 millones de dólares, trabajo de los informales mismos, se compara con los 169 millones de dólares que es el Estado gasta en construcción, para ayudar a los pobres. Es decir, que de cada 50 viviendas construidas para los pobres, una lo ha sido por el Estado, y 49 por los pobres mismos. Y las viviendas construidas por ellos han sido hechas a una tercera parte del costo real del Estado.

En lo que se refiere a transporte público, descubrimos que el 87% de los omnibuses de Lima eran ilegales y si se agregaban los "van", como los llamamos nosotros, usando la palabra de los Estados Unidos, y los taxis, resultaba que el 95% del transporte público de Lima era privado e informal. El valor de los omnibuses era de 120 millones de dólares y si agregamos los talleres y los repuestos, la industria total era de mil millones de dólares. El precio de un pasaje en Lima es de 10 centavos de dólar, que equivale a una quinceava par-

te del precio del transporte en cualquier parte de los Estados Unidos.

La tercera cifra que será interesante, es que en las calles de Lima, lo mismo que en Santiago, hay muchos ambulantes. Nosotros teníamos 95 mil ambulantes en las calles; lo interesante es que cuando conversábamos con ellos decían que su ambición era salir de las veredas e ir hacia el mercado o supermercado. Eso es lo que algunos ya han hecho, razón por la cual comenzamos a peinar toda la zona de Lima, averiguando con los ambulantes dónde había un mercado.

Hicimos nuestro propio cómputo de la cantidad de mercados que había en Lima. Encontramos que había 331 mercados, 57 de los cuales habían sido construidos por el Estado en tiempos de la Colonia, y 264 por los ambulantes, es decir, ellos siempre han estado saliendo de las calles. En total, el 42% del Producto Nacional Bruto era el resultado del trabajo informal.

Al presentar el libro en otros países de América Latina donde nos han invitado, vemos que el fenómeno es bastante similar. Me sorprendió descubrir que las cifras son, inclusive, más impactantes que las del Perú. El 70% del Producto Nacional Bruto argentino es informal, y el 50% de las horas-hombre trabajadas en las oficinas también son ilegales, lo que significa que de una forma u otra estamos todos, en cualquier caso, impactados por el mismo fenómeno.

Lo que nos decían estas primeras cifras era muy importante; nos decían que el peruano, sin la tutela del Estado o de un patrón, organiza o inventa su propio trabajo. Es evidente que lo está haciendo; entonces, ya no se trata de un problema cultural o étnico, según el cual los latinos no nos podemos organizar para hacer empresas.

Mantenía vigencia entre nosotros otro mito: podemos crear empresas, pero las hacemos mal; y no sólo mal, sino que lo hacemos ilegalmente, lo que viene a constituir otra característica latina de lo más desagradable. Entonces, seguimos la receta de Revel, y nos acercamos a ellos. Los ubicamos, y concluimos que las leyes y las instituciones legales afectan a los empresarios pobres en forma distinta a nosotros, los formales, que sí sabíamos hacer política, que sí sabíamos vincularnos administrativamente dentro de nuestro país. La única manera de poder averiguar era simulando la condición que ellos tenían. Fue así que nuestro primer experimento consistió en crear un pequeño taller de confeccio-

nes. Instalamos allí, con un abogado administrativo, con instrucciones precisas, por supuesto, a cuatro asistentes, un cronómetro y dos máquinas de coser. Se trataba de medir el tiempo que tomaba registrar formalmente este taller de producción para poder comenzar a operar de acuerdo a la ley.

Se hicieron, entonces, las visitas de ventanilla en ventanilla y, trabajando seis horas diarias, nos tomó doscientos ochenta y nueve días tramitar la apertura de este taller de confecciones; todo lo cual significó diez coimas solicitadas y dos que nos vimos obligados a pagar. Para preguntarnos si no había algún error metodológico, ya que nosotros éramos empresarios y no académicos, hicimos el mismo experimento en la ciudad de Tampa, Florida, donde muchas de estas gestiones se pueden hacer por correo, son *ex post* y, al mismo tiempo, se pueden inclusive, hasta hacer por llamadas telefónicas. Medimos igualmente con un cronómetro y nos tomó tres horas y media. La acabamos de terminar en Nueva York, donde nos significó cuatro horas. En resumen, el empresario norteamericano necesita ochocientas veces menos tiempo que un peruano para poder operar legalmente.

Cuando vimos el caso de la vivienda, nos preguntamos por qué los peruanos pobres invadían tanto; por qué todas estas villas de Pueblos Jóvenes, que rodean como un cinturón a las ciudades, son el resultado de apropiaciones ilegales; porque simplemente se las adjudicaban. Ya que, si hay algo que sobra en Perú es la arena y sólo el 3 ó 4% de nuestro territorio está cultivado. Es una pena que un recurso abundante tenga que ser adjudicado; que pertenece al Estado y es comer-

cialmente improductivo.

En 1985, hubo 275 invasiones y solamente tres adjudicaciones legales. Entonces volvimos de nuevo a reconstituir el experimento, esta vez a través del estudio de los expedientes de aquellos casos donde se había tramitado legalmente la adjudicación de terreno. Obtuvimos los resultados siguientes: si un dirigente pide la adjudicación de un terreno para constituir una vivienda, el trámite demorará, si él trabaja y se empeña en ello por ocho horas diarias, seis años y once meses. Tendrá que realizar doscientos pasos burocráticos, firmar doscientos siete documentos y tendrá que visitar cincuenta y dos dependencia estatales.

Luego, cuando tratamos de averiguar por qué nuestros amigos, los ambulantes, se demoraban tanto tiempo en construir sus mercados, nos dimos cuenta de que entre el tiempo que éstos se organizan en la calle y el tiempo en que, efectivamente, comienzan a construir sus mercados, pasan doce

años; doce años por los trámites burocráticos, doce años por la falta de un derecho participativo.

Entonces teníamos ya una segunda respuesta interesante, ya que en el caso de los peruanos por lo menos, y suponemos que el resto de los latinoamericanos también, no se trataba de que hicieran las cosas ilegalmente, porque tenían una vocación, sino porque la ley en sí era sumamente costosa para ellos. Entonces alguien de nosotros, que había leído a los clásicos liberales, encontró la solución: quitar todo lo que es la ley y los reglamentos y llegar a una situación de libertad total para que el Perú pueda producir.

El primer dato que obtuvimos en nuestra larga investigación lo logramos gracias a una visita al área de los Pueblos Jóvenes en Lima, donde encontramos dos pueblos, uno en frente de otro; uno no les diré que era exactamente San Diego en California, pero era muy parecido. Edificios de tres pisos, palmeras, jardines bien cuidados, Toyotas y Volkswagen afuera; se veían a través de las cortinas de las viviendas que eran aceptables, que eran clase media. A la derecha, en cambio, había un tugurio con paredes de cartón o de calamina vieja, llantas viejas. Dijimos a nuestros asesores, que eran jubilados del Ministerio de Vivienda y conocían la historia de las invasiones limeñas, que evidentemente aquí se trataba de dos grupos completamente distintos. Tal vez los primeros habían bajado de un villorrio andino y los segundos habían venido de la selva; en fin, había niveles de cultura aquí que tenían que explicar la diferencia. La respuesta fue que no; que venían casi todos de un mismo pueblo andino, y que tenían el mismo nivel socioeconómico.

Esto dio origen a un estudio que arrojó los siguientes resultados: en uno de los pueblos —d bueno—, que se llama Mariscal Castilla, la dirigencia elegida se había empeñado en conseguir títulos de propiedad, es decir, la legalización de la posesión; es decir, darles a los habitantes una seguridad de que el Estado no los desaloja. Para esto habían cambiado varias veces el nombre del Pueblo Joven, adaptándolo al del propio Presidente de la República, y habían conseguido, después de algunos años, las vinculaciones. Mientras que la otra población que había al frente, toda gente muy buena y muy noble, no había tenido una directiva con esa misma habilidad. Y el resultado era que diez años después, el valor de la vivienda y la construcción de la Mariscal Castilla era cuarenta y una veces superior al de la otra.

Cuando repetimos el experimento, para ver si no nos había fallado el ejemplo, resultó que el título de propiedad

producía a los diez años nueve veces más, es decir multiplicaba por nueve el valor de la vivienda. Esto indicaba que tal como una compañía minero-petrolera extranjera, los pobres también requerían de servidumbre, de seguridad y cuando el Estado se las daba, y los protegía, había evidentemente mayor inversión. Decidir los derechos de propiedad es una tarea para el Estado que produce riqueza. También nos dimos cuenta de algo más. Por estar al margen de la ley, los pobres carecían también de contratos a largo plazo. Y el hecho de que no los tuvieran significaba que no podían, en base de una venta a futuro, conseguir crédito para poder ampliar sus bienes de capital. Más aun, como no tenían, generalmente, títulos de propiedad, tampoco podían dar garantías a los bancos. Por tanto, la falta de contratos, de títulos y de un registro adecuado no les permitía conseguir créditos ni financiamiento a largo plazo, lo que constituía un enorme inconveniente.

Tampoco tenían organizaciones empresariales. No olvidemos que para el caso de dos máquinas de coser, legalizarlas tomaba doscientos ochenta y nueve días. Por lo tanto, si soy, por ejemplo, el mejor fabricante de botones que existe en Lima, y quiero vender estos botones con alguien que es el mejor vendedor de botones, junto estos dos recursos y es evidente que vamos a formar buena empresa. Si somos formales o legales, yo le puedo proponer un trato al vendedor diciéndole: "como tú seguramente vas a tener temor de asociarte conmigo, porque una vez que yo sepa cuál es tu cartera de clientes podría ya no necesitarte, te propongo que formemos una sociedad anónima en la cual tú tienes el treinta por ciento de las acciones y yo el setenta, porque eso es lo que yo creo que valen mis máquinas. Así, combinamos mis recursos de producción, que son excelentes, tus talentos de venta y tus conocimientos de mercado, que también son excelentes, y creamos una industria fenomenal".

Pero como no hemos hecho trámites durante doscientos ochenta y nueve días, como la mayor parte de peruanos y la mayor parte de bolivianos y la mayor parte de mexicanos, para darles a conocer los países donde sí conozco algo de las cifras de informalidad, no podemos hacer este trato. El sabe que algún día mi mujer me va a decir: "para qué sigues asociado con Suárez si no hace nada; él lo único que produjo es el nombre;" entonces, evidentemente, yo voy a ir disociándolo del negocio poco a poco. Sólo podremos asociarnos con gente en la cual tenemos confianza, porque es la única manera de asociarnos en dos tareas distintas, pero que contribuyen a crear prosperidad en una sola entidad. Así, pienso que me

voy a asociar con primos, hermanos, mis cuñados, mis compadres, y él va a hacer lo mismo. Y va a llegar un día un antropólogo norteamericano y nos va decir: "Vean ustedes, a los peruanos les gusta trabajar en familia; no están hechos como los norteamericanos para combinar los recursos de producción en la forma más eficiente posible".

No solamente eso, faltaba una cosa que quizás les resulta tan extraña como a los peruanos. Se trata del derecho extracontractual, es decir, algo que los norteamericanos llaman *Force Law*, el derecho que permite compensar a terceras partes por los daños que el negocio entre dos partes puede producir. O en lenguaje de los economistas "aquel derecho que permite compensar a la parte afectada por las externalidades de una entidad productiva".

Voy a explicar esto a través de un ejemplo. Les decía anteriormente que el 95% del transporte público en Lima era informal y privado. Sin embargo, el Presidente García propuso, en 1985, que este sistema sea substituido por tren eléctrico, es decir, un tren público y burocrático, que nos costaría más o menos unos mil millones de dólares, según estimaciones conservadoras, y 1.800 según las más exageradas. Entonces, uno se preguntaba ¿y por qué?; bueno, era muy sencillo; el Presidente había hecho una encuesta y más del 85% de la población de Lima deseaba que efectivamente mejorara la calidad del transporte público.

En efecto, resulta que los transportistas limeños son cordialmente "respetados" por el resto de la población. Y son cordialmente "respetados" porque cualquiera que conduce al lado de un omnibusero y tiene un accidente con él, no tiene manera de resarcirse por el daño. Por cada catorce accidentes que provoca un ómnibus peruano, un ómnibus alemán tiene uno. La razón de lo anterior es que estos transportistas informales, para ganar sus rutas y para poder prestar sus servicios, han tenido que efectivamente invadir esas rutas, han tenido que pagar altas coimas a las comisarías de policía y han tenido que arreglárselas con los mejores abogados de Lima para ganar cualquier juicio, en cualquier tribunal.

Las empresas privadas cuando hacen transacciones tienen a veces externalidades positivas, y otras veces, externalidades negativas. Cuando uno no puede, a través de un sistema de derecho adecuado, compensar las externalidades negativas, se produce en la población una actitud antiempresa privada, y con toda razón. Lo que ocurre es que el Estado, en lugar de proveer ese derecho que nos falta para resolver

los conflictos entre privados, recurre al instrumento más primitivo que es el de nacionalizar y estatizar. Así, nos dimos cuenta de que en Perú las estatizaciones habían sido populares. Y no era la imaginación desorbitada de ciertos dirigentes socialistas sino que era la solución tradicional cuando la empresa privada iba contra el interés público.

Resumiendo todo esto, nos dimos cuenta que crear una economía de mercado, no solamente era quitar los obstáculos que estaban en el camino del desarrollo, enormes obstáculos, sino que también era una cuestión de poner puentes donde había precipicios, y estos puentes eran buenos derechos de propiedad, buenos contratos, tribunales eficientes, buenas organizaciones empresariales, buen derecho extracontractual.

Todos estos elementos de derecho son, precisamente, los que no tienen la mayor cantidad de los ciudadanos de los países en desarrollo.

Ahora, si bien me he concentrado en los problemas que tienen los informales, a través del Estado y por la reglamentación que existe en el Perú y en otros países latinoamericanos, no es, evidentemente, el único sector que sufre de ello. Los formales también en el Perú somos pobres comparados con los formales de los países más desarrollados. De acuerdo con una pequeña encuesta nuestra, calculamos que el 50% del tiempo, de los gerentes generales de las compañías privadas peruanas con más de ciento cincuenta empleados, se gasta en hacer política; porque no hay manera de controlar las importaciones, de controlar los certificados de exportaciones, de controlar la retribuciones tributarias, en países en los cuales el 80% de la carga es manejada por el Estado, en los que el 90% del crédito es manejado por el Estado y una mayor parte de los seguros son otorgados por el Estado. Así, necesariamente, una gran cantidad de tiempo se pierde en hacer política, y ésta es una pérdida absolutamente dramática. Hay una incertidumbre en esto para absolutamente todo.

Bueno, y ¿a qué se debe, nos preguntamos, toda esa maraña legal? Quizás ahí, por fin, vamos a identificar este elemento cultural que nos caracteriza a los latinoamericanos; nos gusta producir malas leyes, nos gusta, para todo, sobrerreglamentarnos, y esto sí que es un problema heredado de España y del cual no nos vamos a desprender con facilidad. Al estudiar el problema del derecho, descubrimos las cifras siguientes: se sancionan en el país 27.400 normas al año. Esto significa 111 normas cada día útil.

La segunda situación que vimos era que el 99% de esas normas no estaban producidas por el Poder Legislativo, sino por el Poder Ejecutivo, sin control alguno por el resto del aparato democrático. Ustedes dirán ¿cuál es la diferencia con los países desarrollados? Bueno, les voy a hacer una comparación. Por ejemplo, en los Estados Unidos se produce el derecho en tres formas: la primera es el derecho consuetudinario que ellos llaman *Common Law*, es decir, que en miles de tribunales en los Estados Unidos, todos los días, deciden cómo se aplica la ley a casos particulares con la participación de un jurado, un procurador y un abogado. Poco a poco este derecho se va adaptando a circunstancias especiales, y resulta difícil pensar que de esta forma se pueda crear un derecho que ordene trámites por 289 días. Evidentemente, en mi país no había derecho consuetudinario.

La segunda forma como crean derecho en los Estados Unidos, es el derecho parlamentario. Efectivamente, para esto lo que hacen es que los parlamentarios compiten entre sí, para ver cuál es el más popular. Primero, hay que ser el más popular del partido, ganando una primaria y, luego, enfrentándose a elecciones abiertas con el candidato que ha ganado la primaria del otro partido. Así, el más popular será enviado al Congreso. Una vez en el Congreso este diputado va a querer ser reelegido y necesariamente va a tener que votar como la población de su distrito quiere. Para tal efecto, mantiene una correspondencia activa con ellos, hace encuestas y, al mismo tiempo, el electorado lo va vigilando y va asegurándose de que él está actuando de acuerdo a lo que ellos desean. Solamente si acierta, volverá a ser elegido.

En mi país también tenemos parlamentarios. Pero éstos no son elegidos en base a su popularidad en un distrito, sino en base a qué posición tienen dentro de una lista electoral única, de tal forma que, evidentemente, el que está primero en la lista, o segundo, tercero o cuarto, tiene muchas más posibilidades de ser elegido que si ocupa la posición 120 ó 121. El resultado es que los parlamentarios en mi país deben la elección al partido más que al electorado.

La tercera forma como se estructura el derecho en los Estados Unidos es también a través del derecho ejecutivo. Las órdenes ejecutivas, los decretos supremos, el funcionamiento de los ministerios; pero estas normas no se sancionan a voluntad de los políticos o de los funcionarios públicos, sino que cada una es consultada y hay procedimientos establecidos por la *Office Law*. Según estos procedimientos, cada funcionario público que necesita elaborar un reglamento o

una norma que afecta a la economía privada, tiene que hacerlo en forma transparente y explicándola en un documento. Publicado el proyecto de esta forma, junto con un estudio costo-beneficio que fundamenta las ventajas y desventajas de la norma, el proyecto está abierto a comentarios críticos del resto de la población e incluso se organizan audiencias para asegurarse de que cada norma efectivamente va a tener el resultado previsto o, por lo menos, que va a ser más beneficiosa que costosa.

Ninguno de estos tres sistemas existe en mi país, y el resultado es que, si bien tenemos elecciones libres, elegimos a un Presidente que tiene en su bolsillo 27.040 normas, y puede cambiarlas a su voluntad, sin ningún mecanismo de retroalimentación que le permita sondear la opinión pública para determinar lo que prefiere cada uno de los electores. No es de extrañar, entonces, que bajo un sistema como éste se ha ido empujando, a través de los años, a la mayor parte de la población al sector informal.

Resulta evidente, entonces, que la democracia tiene mucho que ver con una economía de mercado, porque donde no hay mecanismos que permitan que el público controle al gobierno en cada uno de sus actos, no hay manera de asegurarse de que efectivamente cumpla el mandato popular, el que no sólo hay que dárselo una vez cada período electoral, sino que constantemente. El público va cambiando sus preferencias de consumo, sus maneras de producir, y éstas deben ser transmitidas al gobierno central. Y, efectivamente, nos dimos cuenta de que la razón por la cual esta enorme cantidad de gente había podido crecer ilegalmente sin ser incorporados a la ley, era porque el gobierno no tenía ninguna manera de saber qué es lo que hacían y que es lo que deseaban; no solamente porque no existe un mecanismo de producción de derechos, sino porque cuando el Estado crea una norma, es una norma imperfecta o que atenta contra los derechos económicos de cualquier ciudadano; no hay una posibilidad franca y abierta de enjuiciar al Estado. Además, los periódicos también están limitados; cerca del 50% del avisaje en este medio es controlado por el Estado y también el 80% del crédito; además hay un monopolio del papel.

Por lo tanto, la democracia es un elemento indispensable -a la larga- en una economía de mercado próspera. Que no se entienda por democracia solamente el sistema electoral. Un sistema electoral es eso, un sistema electoral. Democracia es también, como dicen los norteamericanos, *Government by the people and for the people*, el gobierno por el

pueblo y para el pueblo; y eso se logra no solamente en elecciones, sino gobernando y vigilando a los mandatarios para que se cumpla efectivamente lo que el pueblo quiere y necesita en cada instante de su vida social.

En resumen, porque quisiera ya terminar aquí, en las naciones americanas hay pruebas contundentes de que somos empresarios, no hay nada de lo cual avergonzarse y somos empresarios en la peores condiciones. Los informales, además, pagan impuestos. En mi país, concretamente, el 40 a 50% de la recaudación proviene del impuesto a la gasolina, y, como les dije anteriormente, el 95% del transporte público es informal. Entonces por esa vía los informales están pagando impuestos. Hay también los impuestos al consumo formal que ellos pagan. Hay también el impuesto inflación, porque los informales no pueden utilizar el sistema bancario continuamente, y toda la emisión inorgánica de dinero por parte del gobierno la van pagando ellos, porque tenemos una inflación de 120%. Si agregamos a lo anterior el promedio de coimas que tienen que pagar los informales para tranquilizar a la autoridad, resulta que en mi país, los informales pagan más impuestos que los formales.

Por lo tanto, quiero afirmar en primer lugar, que hay una base empresarial amplia, que espero que futuros estudios de nuestra América Latina confirmen. No solamente se trata de promover a los desocupados, sino, sobre todo, a empresarios sin oportunidades.

En segundo lugar, la razón por la cual son pobres hay que especificarla y tiene que ver mucho con nuestro derecho y nuestras instituciones legales.

Y, finalmente, es la misma gente la que debe corregir estas cosas; no es cuestión de que cada país contrate egiptólogos como nosotros, que van a tratar de descubrir qué ocurre en el submundo. Lo cual significa que sólo con democracia los gobernantes sabrán qué es lo que verdaderamente quieren y están haciendo sus pueblos.

MESA REDONDA

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:

S upongo 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.

2 ESTUDIOS PÚBLICOS

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 brevetes, 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.

H. DE SOTO ET AL.

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 Ios 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.

4 ESTUDIOS PÚBLICOS

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 1os 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 H. DE SOTO ET AL. 5

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.

6 ESTUDIOS PÚBLICOS

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 sicoanalistas, 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 economicista 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*:

Ouisiera 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 substitución 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 desarrollar-los 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.

Oujero 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, políticoadministrativa 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 leves 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 el 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 la 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 titulador 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 vo 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.

DESAYUNO DE HERNANDO DE SOTO CON EMPRESARIOS DE USEC*

Hernando de Soto:

El libro El Otro Sendero es el resultado de una investigación empírica realizada en Lima y que hemos constatado tiene relevancia para una gran parte de América Latina, por lo menos para lo que podemos llamar Indoamérica. Trata de lo ocurrido en Perú en el curso de los últimos 40 años, que es similar a lo que acontece en México, en gran parte de Colombia y todos los países al norte de Bolivia, donde se han quintuplicado las ciudades como resultado de una migración masiva del campo hacia las zonas urbanas. Como resultado de esta migración se han creado vastos sectores informales urbanos. Nosotros hemos definido la informalidad como el uso de medios ilegales para lograr fines legales. Es decir, los informales son personas que hacen trabajos con fines productivos como construir viviendas, comerciar, producir o manufacturar, pero tienen que romper la ley para hacerlo.

Lo que nos han revelado estas grandes migraciones y el hecho de que estas personas no se integren al mundo formal es que el costo del derecho es sumamente alto para las personas con pocos recursos. Nosotros, desde el principio, no aceptamos la noción de que los peruanos más pobres eran sencillamente incapaces de vivir en un mundo de empresa

Versión editada por el Centro de Estudios Públicos de la reunión organizada por la Unión Social de Empresarios Cristianos (USEC), el 17 de noviembre de 1987.

privada por razones étnicas o culturales. Fue por eso que comenzamos a medir el costo de la legalidad. Comenzamos por definir el sector informal de una forma muy distinta a como lo hacen los organismos que ayudan a la microempresa. Para nosotros lo informal es un problema de derecho, así es que los informales son las personas que no entran al sistema existente de derecho. Determinamos que más del 60% de las horas/hombre trabajadas en el Perú se trabajan al margen de la ley, que cerca del 50% de la vivienda peruana se construye al margen de la ley, que de cada 10 edificios que hoy día se levantan en el Perú, 7 son levantados ilegalmente; que el 95% del transporte público en Lima es ilegal, que de los 331 mercados que se han creado en la ciudad de Lima, aproximadamente 57 han sido creados por el Estado desde la Ĉolonia y 274 por ambulantes, y estos mercados son, por supuesto, ilegales. Hemos descubierto que existía un mundo empresarial enorme, del que no se hubiese sospechado si es que no se medía directamente la ilegalidad en nuestro país. Las cifras oficiales antes que comenzaran nuestros estudios indicaban que la informalidad en el Perú alcanzaba al 14% del Producto Nacional Bruto. Nosotros hemos determinado que alcanza a más del 40%.

La existencia de un fenómeno parecido nos fue confirmada en cada país donde ha sido presentado el libro. Las cifras mexicanas eran que del orden del 35 al 38% del PNB mexicano es producido al margen de la ley. En Bolivia quizás es más alto. En Brasil, el Instituto Getulio Vargas estima que el 53% del PNB real de Brasil es producido al margen de la ley; en Colombia el 57%; en Argentina el 60% del Producto Nacional Bruto es informal y el 50% de la población tiene que ver con él. La razón básica de este problema está relacionada con el costo del derecho para los pobres.

Descubrimos que la gente pobre tiene otra manera de enfrentar el derecho; que el derecho discrimina y que, evidentemente, en un país donde no hay posibilidad de ser empresario legal, necesariamente se crea una situación social explosiva. Pero había también una buena noticia; constatamos que la mayor parte de los pobres eran empresarios, que no vivían de sueldos, sino de utilidades. Es decir, que la mayor parte del Perú es, en el fondo, empresario y que estos empresarios saben qué es lo que hay que hacer y cómo luchar para obtener utilidades; saben identificar oportunidades, saben hacer contabilidad básica, saben adaptarse a sus clientes y, en el fondo, conforman una base para el desarrollo. Si tomamos en consideración que menos del 5% de los peruanos, de

la población económicamente activa en el Perú, es un proletariado organizado, resultaría que si en nuestro país hubiera una dictadura del proletariado, sería una dictadura de la minoría sobre la mayoría. La mayor parte de los peruanos son empresarios.

La mala noticia es que hay que trabajar mucho antes de que el sector informal se reconozca como formado por empresarios del sector privado. Para lograr los objetivos que buscábamos, les preguntábamos a ellos cómo veían al empresario privado. Para realizar nuestro estudio habíamos identificado a los 80 más prominentes empresarios del sector informal del Perú, los más elocuentes y más destacados líderes. Había tres preguntas básicas, al margen de todas aquellas que nos permitieron luego describir el mundo informal. Esas preguntas eran: ¿es Ud. miembro del sector privado? Y de los 80 empresarios, 79 contestaron que no, que no eran miembros del sector privado. Entonces les preguntamos si se consideraban miembros del sector público. Y la respuesta era, por supuesto, que no, que el sector público era el Estado. Les preguntamos, quién es el sector privado, y la respuesta fue: los de arriba. Es decir, que ellos veían al empresario formal del Perú como una oligarquía. Entonces la pregunta era, cómo hacemos para que todos nos sintamos, los empresarios pobres y los empresarios más prósperos, como parte de un mismo mundo. Y, evidentemente, el problema está muy relacionado con lo que llamamos la producción del derecho, es decir, la producción de esas normas que parecen separar al mundo formal e informal. Quisimos saber cómo es que se había podido crear una muralla de papel que haya separado y dividido durante tanto tiempo en dos a los peruanos. Porque los peruanos estábamos convencidos de que la razón por la cual los indígenas estaban en el sector agrario y no hacían empresas era porque los antropólogos nos habían convencido de que eran culturalmente distintos, colectivistas que tenían otra forma de organizar las cosas y lo que constatamos era que a través de una muralla de normas los habíamos apartado del mundo de la empresa.

Comenzamos a contar cuántas normas producíamos en el Perú y el resultado fue que entre 1948 y 1985 el gobierno produjo 27.400 normas al año; eso significa 111 normas por día útil. Y lo interesante era que el 99% de estas normas son producidas por el Poder Ejecutivo; el Parlamento, que es el cuerpo legislativo, produce sólo el 1%. Y lo más importante, quizás, es que el 99% de estas normas, es decir 27.040, son producidas en forma inconsulta. Tenemos nosotros en el Pe-

rú elecciones, somos un país electoralmente democrático, pero ahí es donde termina nuestra democracia, porque de ahí para adelante el Presidente tiene una chequera con cheques en blanco en el bolsillo. Con 27.040 cheques que gira sin tener ninguna forma de retroalimentación. La democracia no es solamente escoger a los dirigentes sino participar en la forma como gobiernan y legislan y a ninguno se le da una chequera en blanco. Al tener una chequera en blanco no hay ningún vehículo institucional por el cual saber cuál es el efecto de su reglamentación. Evidentemente, esta forma de producir derecho en el país ha llevado no solamente a crear un país pobre, sino a crear un país que discrimina contra los pobres.

Pregunta:

Usted decía que el sector informal no se considera formando parte ni del sector público ni del sector privado. Desde el punto de vista político, cuando le preguntaban a ese sector a qué sector adherían, he leído en su libro que en forma muy mayoritaria lo hacían a los partidos marxistas, o sea, que existe una incongruencia entre su presunta actividad empresarial y la visión social de Estado colectivista a que aspiran. Le solicito un comentario respecto a este asunto.

Hernando de Soto:

En el Perú, quienes se ocupan tradicionalmente de la causa de los pobres son los partidos de extrema izquierda, concretamente los comunistas. El 32% del Perú hoy día vota comunista. Es decir, no vota por un partido comunista, porque son más o menos 7 u 8 partidos comunistas agrupados en una institución que se llama Izquierda Unida, y ellos son quienes se preocupan de las causas de los pobres, no el sector privado. Un ejemplo que les puedo dar se refiere a un proyecto de reforma legislativa que promovimos cuando habíamos identificado que lo que a los pobres les interesaba era el accesoalapropiedadprivadadesuvivienda. Pudimosestablecer que el título de propiedad hace aumentar el valor de la

propiedad, por lo menos, en nueve veces. Propusimos nueva legislación, según la cual el Estado otorga con facilidad los títulos de propiedad y no gasta sus esfuerzos en construir viviendas. Lo más importante es que existan las condiciones necesarias para facilitar el otorgamiento de los títulos de propiedad, y eso significa cambiar en la legislación varios aspee-

tos, inclusive la titulación. Así es que en lugar de gastar recursos en construir viviendas, era más eficiente que los gastara en darles seguridad a los ocupantes de sus posesiones. Publicamos en el diario El Peruano, que es el diario oficial, nuestro proyecto de ley y pedimos que todas aquellas personas que simpatizaban con lo que proponía nuestro Instituto vinieran a una pequeña oficina que abrimos en el centro cívico de Lima y firmara. Obtuvimos 300.000 firmas, con lo cual presentamos a los periódicos "Los peruanos quieren propiedad privada", y el Presidente García, a las 3 semanas, pasó el proyecto de ley correspondiente. Lo interesante del caso es que el Municipio de Lima, que era presidido entonces por el Alcalde comunista Barrantes, se convirtió en el más grande titulador de propiedad privada en la historia del Perú y sacó más de 100.000 títulos en menos de un año y medio. Es interesante destacar que los comunistas han asumido una postura que nuestros amigos americanos llamarían ideológicamente blanda, en el sentido de que han perdido la rigidez ideológica estalinista que no reconoce la propiedad privada y aceptan que los pobres tienen derecho a sus viviendas como ocurre en Hungría o en Yugoslavia.

Pregunta:

Según lo que Ud. ha planteado, está claro que hay entre los habitantes de los Pueblos Jóvenes un sentido de organización para obtener la propiedad de tierras; pero qué tipo de organización tienen otros sectores como los vendedores y todo el otro gran mercado informal, porque sin organización pareciera que nunca van a conseguir cambiar ninguna legislación.

Hernando de Soto:

Quizás eso ha sido uno de los descubrimientos más interesantes de toda esta investigación que estamos haciendo. He indicado que solamente el 40% de los peruanos están manejados por el Estado, ya que el restante 60% forma parte de la informalidad. Es decir, el Perú es una nación esencialmente anárquica. Este 60% está organizado; los pobres siempre se organizan y crean, para sustituir la normatividad del Estado, lo que nosotros llamamos la normatividad extralegal. Es decir, han creado sus propias leyes al margen del derecho. Y esto no solamente en los Pueblos Jóvenes, sino, literalmente, en todos los sectores productivos. Por ejemplo, en

el transporte, todos los transportistas están organizados en comités, que llevan un número. Y el Comité es una organización informal que ha decidido explotar una ruta determinada y que protege los derechos de propiedad en esta ruta. Se organizan también entre ellos para resolver diferendos, para otorgarse créditos con sus ahorros, hacer clubes deportivos, hacer vida en común. Lo mismo ocurre con los ambulantes, que llaman a su organización sindicato, que manejan la propiedad o, si se quiere, las franquicias, como lo han querido llamar nuestros abogados, que existen sobre las veredas del Perú. En el centro de Lima, el metro cuadrado de las veredas está más o menos a 700 dólares. Y ellos mismos administran ese mercado y cautelan que la propiedad de las veredas o, si se quiere, la franquicia, sea transmitida en una forma ordenada. En otras palabras, todo el Perú informal está organizado; la tendencia de la gente no es querer la anarquía sino vivir bajo la ley. Si la ley es demasiado costosa, crean su propia ley, que llamamos "la normatividad extralegal" y que es la que utilizamos nosotros como fuente básica en nuestras propuestas legislativas. Presentamos, aproximadamente cada dos meses, una propuesta legislativa que permita acercar el mundo de los pobres al mundo de los ricos, y esa propuesta legislativa nace inspirada no solamente sobre el derecho comparativo de otros países que en la historia han sufrido fenómenos similares, y han tenido experimentos que permiten la integración, sino especialmente sobre lo que están haciendo los informales mismos, porque eso nos da una idea de qué cosa van a encontrar aceptable. Nuestra tesis es que el derecho debe nacer espontáneamente de lo que la gente está haciendo, y el derecho de los pobres peruanos es esencialmente un derecho de economía de mercado.

Pregunta:

En Chile sucede algo similar. Le voy a dar un ejemplo que me sucedió recientemente. Debía construir un galpón y contraté a una persona, quien me dijo que no solicitáramos los permisos requeridos para la iniciación de la obra porque eso demoraría 6 meses. En cambio, vendrían a verlo terminado y sería más barato pagar una multa. O sea, también aquí, como en Perú, existe un entrabamiento legal al pequeño y mediano empresario para realizar y poder producir. Parece ser, pues, que el derecho no facilita el desarrollo de este sector tan importante de la economía.

Hernando de Soto:

Efectivamente, el derecho no parece nutrirse de la realidad del país. Veamos la forma como es producido el derecho en otros países occidentales, como por ejemplo, los EE. UU. Ellos tienen tres formas esenciales de producir el derecho. La primera es el derecho consuetudinario, el derecho que va naciendo de la jurisprudencia creada en los tribunales. Es decir que la ley se nutre de la realidad popular. La segunda forma como producen el derecho es a través del Poder Legislativo. El legislador, si quiere ser reelegido, tiene que mantener su popularidad y para eso mantiene un contacto permanente con sus electores. Esta es la forma como el derecho legislativo se nutre de la realidad popular. En el Perú tenemos también diputados y senadores, pero nuestro sistema de elección no es el mismo. En nuestro caso la manera de ser elegido es ser parte de una lista de partido. Por lo tanto, el interés del diputado que quiere ser reelegido no es tanto satisfacer a sus electores como a la cúpula del partido, y así pierde la posibilidad de retroalimentarse de lo que quiere el pueblo.

La tercera forma como producen derecho los EE. UU. es también, como entre nosotros, a partir del Poder Ejecutivo, pero ellos están reglamentados y no pueden producir el derecho como les viene en gana. Existe una legislación que obliga a que si el funcionario público quiere promover algún tipo de reglamentación o legislación tiene que anteriormente presentar un proyecto y explicarlo, acompañándolo con un estudio costo-beneficio.

En Estados Unidos el proceso de crear leyes es una parte esencial de su democracia; no eligen, como en el caso del Perú, dictadores que tienen una base constitucional en su elección, pero que en el fondo gobiernan en forma inconsulta. En su caso la creación del derecho es un proceso continuamente democrático. Nuestro proceso de producción de la ley explica en gran parte la pobreza relativa de nuestros países, que no poseen una institucionalidad legal que sea propicia para la empresa y más bien obliga a que todo el mundo se politice en extremo. En los otros países de Occidente se han ido creando los mecanismos democráticos de generación de la ley en forma espontánea, es decir, no se partió de un plan central, sino que fue el resultado práctico de la búsqueda de normas justas. En el Instituto Libertad y Democracia creemos que hay un vínculo muy fuerte entre poder lograr una economía social de mercado y tener un proceso democrático abierto de creación de la ley como lo que he planteado.

No se refiere solamente a las elecciones, sino, sobre todo, al acto mismo de gobernar. No hay manera que progrese un país que produzca 111 normas al día que no se han nutrido de la voluntad popular.

Pregunta:

Mi experiencia como consultor del Banco Mundial me ha llevado a conclusiones similares a las de Hernando de Soto. En todos los países donde realizamos proyectos, constatamos que hay una serie de subsidios financieros y de medidas de estímulo y ayuda a la pequeña empresa que, en el fondo, si uno los estudiara en detalle, no hacen sino compensar los obstáculos que previamente le ha puesto el gobierno. Sin duda, sería preferible suprimir las barreras y, posiblemente, los apoyos no serían necesarios.

También constatamos la falta de apoyo de las asociaciones gremiales a la pequeña y mediana empresa. Se habla mucho de desarrollar la capacidad empresarial, pero comúnmente no son los propios empresarios los que ayudan a formar la capacidad empresarial de otros porque ven en ellos una competencia. Los grandes empresarios no ven los problemas de tramitación porque pueden contratar buenos abogados, y los permisos salen muy rápido a través de los con-

tactos que tienen.

Mi pregunta es, cuánto gasta el Estado en subsidios y compensaciones para tratar, justamente, de compensar por los errores que la reglamentación impone, y en segundo lugar, si aparte de las comparaciones que se hacen en el libro El Otro Sendero sobre el costo de la ilegalidad en relación al costo de la legalidad, se podría comparar la rentabilidad de pequeñas empresas informales con la rentabilidad normal de empresas establecidas formalmente de tamaño mayor.

Hernando de Soto:

Efectivamente, estamos convencidos de que si solamente se les quitaran los obstáculos a los informales podrían ser muchísimo más prósperos. Así no sería necesario crearles privilegios para compensar los obstáculos que tienen. Aprovecho para plantear que no solamente es cuestión de regular o simplificar la legislación. También es importante la protección a la propiedad privada. Decía que cuando hay título de propiedad, el valor de esa propiedad aumenta. Y esa protec-

ción sólo la puede dar el Estado, que tiene el poder coercitivo para proteger efectivamente esa propiedad. Otra dificultad es que los tribunales no resuelven las disputas del sector informal. Este es otro aspecto que corresponde solucionar al Estado. Por lo tanto, si no se crean buenos contratos, si no se crea buen derecho extracontractual, si no se crea buen derecho de propiedad, si para eso el Estado no crea una serie de instituciones, tampoco funciona el mercado. Yo creo que éste es un asunto importante; hay tendencias ultraliberales que creen que solamente es cuestión de retirar obstáculos, y eso no es cierto.

Efectivamente, en muchos casos los informales o los más pobres podrían competir en muy buenas condiciones. En nuestras investigaciones en Lima hemos descubierto que los ambulantes que venden en las calles sólo obtienen créditos en el mercado informal de capitales, donde el interés que pagan es el 10% diario. Si encontramos una manera en la cual ellos compitieran con las mismas tasas que paga el comercio formal, no hay duda de que barrerían con una gran parte de él.

En lo que se refiere al gasto del Estado, todavía no hemos podido encontrar un criterio que nos permita fidedignamente medir cuánto hace el Estado para ayudar a la peque-

ña empresa.

Pero sí hemos logrado ya comenzar a ver cuál es el efecto de ciertas medidas que están dirigidas a ayudar al pequeño empresario, lo que incluye al informal. Por ejemplo, en el caso de los informales, el Presidente García ha creado un instituto que se llama IDESI, Instituto del Desarrollo del Sector Informal. IDESI dispone de 25 millones de dólares para darles crédito a los microempresarios, créditos de hasta 500 dólares. El Presidente está muy orgulloso de esta acción. Acabamos de sacar una publicación indicando lo siguiente: que 25 millones de dólares son equivalentes al 0.3% del total del crédito nacional, lo cual significa que una acción estatal a favor de los pobres es pasarle la tercera parte del 1% del crédito a más del 60% de la población que produce el 40% del Producto Nacional Bruto, mientras que el Estado se queda con el 40% del crédito, que beneficia a un 3% de la población y produce solamente el 13% del PNB. En otras palabras, muchos más beneficios se lograrían si los pobres tuvieran acceso a los mismos mercados de créditos que los formales.

En relación a la medida de rentabilidad entre empresa formal e informal, tenemos pequeños estudios sectoriales.

Evidentemente, lo que ocurre es que la pequeña empresa en sí no es muy rentable comparada con la más grande. Su productividad es menor. Hemos tratado de establecer que hay costos por trabajar en la legalidad. Existen también costos de ilegalidad como, en primer lugar, el costo del temor de detección. Si uno es informal y puede ser perseguido por el Estado, tiene la tendencia a mantenerse pequeño para no ser fácilmente identificable, por lo que no se logran economías de escala. La falta de capital hace que se opere a un nivel de intensidad de uso de mano de obra en lugar de intensidad de uso de capital. Por otra parte, no se tiene acceso a los mercados de capital formal ni hay manera de distribuir acciones y, por lo tanto, distribuir riesgos, ni hay maneras de conseguir seguros para también distribuir los riesgos y reducir la incertidumbre. Tampoco hay responsabilidad limitada. Es decir, continuamente se opera en un grado de incertidumbre enorme. Como no hay seguros, el negocio del transportista termina cuando tiene un accidente. Todos estos elementos que significan no trabajar dentro del mundo de las leyes dan lugar a que la empresa informal sea, generalmente, mucho menos productiva que la formal. Es decir, el buen derecho puede ayudar muchísimo a elevar la productividad, la rentabilidad y la eficiencia de la empresa.

Pregunta:

En relación al costo de la estructuración que tiene el sector informal, supongo que existe una organización para dirimir las diferencias respecto a quién ocupa el metro cuadrado de vereda, lo que implica una estructura que tiene un costo, y si sumamos los costos que recién se han explicado, parecería ser que no es racional una economía informal a un tan alto costo. Porque hay un costo de organización, hay un costo de eficiencia, hay un costo de seguridad, y todo esto contra el costo de cumplir con las leyes y tributar. Entonces, me gustaría saber dónde es racional una economía informal en los términos que se nos ha planteado.

Hernando de Soto:

Lo positivo de la economía informal es que demuestra que hay un mito cultural al considerar que nuestros pueblos no tienen vocación empresarial; ellos pueden ser extremadamente productivos, a pesar de tener todos los elementos en contra. La salida para el Perú es favorecer al empresario y no sustituirlo por una economía estatal demasiado pesada. Pero al haber examinado, justamente, los costos de la informalidad vemos que la informalidad no es una cosa racional; no tiene sentido fomentar la informalidad. Lo que tiene sentido es fomentar un sector formal que dé acogida a los empresarios más pobres y así fomentar la empresa. Pero trabajar fuera de la formalidad, trabajar todos fuera de normas institucionales adecuadas no tiene ningún sentido; separa al país en dos; hace creer a los más pobres, como hemos visto, que no son empresarios sino que son proletarios, crea una situación revolucionaria y es sumamente ineficiente, porque no produce las instituciones legales que permitan que las personas que hacen transacciones se tengan confianza. Es decir, la informalidad es una cosa real pero negativa.

Pregunta:

¿Qué podría hacer el sector empresarial para potenciar el sector informal?

Hernando de Soto:

Siempre ha habido en el Perú empresarios que se han preocupado de los pobres, pero ninguno de ellos ha dado realmente en el clavo para ayudarlos. No ha habido conciencia de que los pobres son pobres no porque tienen alguna tara étnica o cultural sino porque compiten en una situación de desventaja legal tremenda. Tradicionalmente, los empresarios que se han ocupado de los pobres han asumido una actitud de dar limosnas. La tendencia de los gremios formales de mi país ha sido considerar todo lo que es informal como desorden y competencia desleal; que falta una mano fuerte para poner orden. Nunca han tratado de saber si efectivamente esa competencia desleal no es tan desleal, como hemos visto. Nosotros hemos descubierto que los informales pagan más impuestos que los formales. En el Perú el impuesto a la renta es pagado solamente por el 2% de la población y solamente existe una declaración jurada de impuestos del 12% de la población. La mayor parte de los ingresos que recauda el Estado es por vía del impuesto a la gasolina, que es el 40% o 50% de la recaudación total y, como hemos indicado, el transporte público es esencialmente informal; entonces por este concepto los informales pagan una gran parte de los impuestos. Aparte de eso, en un país donde existe un 120% de inflación

anual, todos los que mantienen efectivo son sustancialmente los que están subvencionados al Estado. Hemos descubierto también que se paga una serie de pequeños impuestos por parte de los informales, los que no son calculados en las cifras nacionales. Por ejemplo, todos los ambulantes, por estar en la calle, tienen que pagar una pequeña boleta que se llama el impuesto Sisa, que viene de un antiguo impuesto francés, que quiere decir que por cada línea en la vereda yo le pago un determinado monto al policía municipal.

Hemos descubierto que la Sisa, solamente en Lima, es 2 veces más alta que el impuesto predial recogido en todo el Perú. Sumando todo, resulta que los informales están pagando más al Estado que los formales y, por lo tanto, lo que necesitan no es más limosna sino igualdad de condiciones dentro

de las cuales competir.

Creemos que en la medida en que los empresarios se identifiquen con la causa de los pobres, podremos ir creando esos países occidentales prósperos, en los cuales todos piensen que la empresa es una buena cosa, en lugar de lo que sucede en mi país, donde se piensa que la empresa es una mala cosa, que es un vehículo de explotación de los pobres.

Pregunta:

Al instalar una empresa en Perú, encontramos que no fueron rápidos los trámites, pero también constatamos que dentro del sector formal en Perú existe un exceso de informalidad, que se refleja en la dificultad de encontrar empresas que tengan balances que sean confiables, informalidad que se refleja en la dificultad de fijar reuniones que comiencen con menos de una o dos horas de atraso; informalidad que se refleja en un sinnúmero de situaciones que no logro descubrir de dónde provienen ni por qué se producen y que, sí estoy seguro, no provienen de un problema de derecho ni de legalización. ¿Cuál puede ser la causa de eso?

Hernando de Soto:

Desde el momento que se crea la tolerancia para que exista la informalidad, desde el momento que se crea la corrupción dentro de la cual necesariamente se tiene que mover la informalidad—los informales pagan en promedio el 15% de sus rentas en coimas entre los funcionarios públicos—, se va creando la brecha a través de la cual el resto de la sociedad se va deshaciendo, es decir, que la informalidad

va creando un forado a través del cuál el resto de la sociedad -inclusive el narcotráfico- va pasando.

La informalidad es, después de todo, la anarquía. Como el derecho es un monopolio que el Estado puede producir inconsultamente, es importantísimo, entonces, que el empresario dedique también una gran parte de su tiempo a politizarse. Una encuesta nuestra, entre 28 gerentes generales de Lima de empresas de más de 150 empleados, indica que un poquito más del 50% de su tiempo lo dedican a actividades políticas. Por otro lado, vemos que de las empresas del mismo tamaño en provincias, el 85% de sus gerentes generales no viven en provincias sino en la capital, porque es mucho más importante para ellos estar al lado de donde se produce el derecho que al lado de su fábrica, porque es mucho más peligroso para ellos que se haga legislación que no les conviene y en la cual no pueden intervenir. Entonces, evidentemente, en un país donde hay un monopolio del derecho, donde es inconsulto, donde, por supuesto, hay informalidad, el derecho se compra y se vende y a la larga va creando las malas costumbres que se han indicado.

Pregunta:

Lo que hemos oído esta mañana nos plantea problemas urgentes de nuestro propio mundo. Nosotros, que estamos en la iniciación de un proceso democrático, nos preguntamos: ¿Estamos creando la democracia o estamos creando la

oligarquía política y la partidocracia?

Dejando de lado las cuestiones meramente institucionales, valdría la pena analizar cuáles son las causas de la informalidad. En nuestro país las causas de informalidad se han ido aminorando en los últimos años por la simplificación de la legislación en materia de propiedad, por el otorgamiento de títulos de parte del Estado, lo que significa titular gran parte de la propiedad raíz en Chile. Pero el obstáculo más grande que, a mi juicio, aparece para terminar con la informalidad es la legislación de carácter social. Creo que en Chile gran parte de las empresas informales se deben a la dificultad de cumplimiento de una serie de disposiciones que tienden a asegurar la previsión, el salario mínimo, la salubridad, etc. y esto hace que la empresa formal deba llevar una serie de declaraciones, de registros e inspecciones, lo que significa un costo que la empresa informal no tiene. De manera que el problema es cómo proteger al trabajador de la empresa formal y evitar que con ello se incentive la informalidad.

Lo mismo sucede en el campo tributario; para una empresa tener un número en el computador de Impuestos Internos implica la necesidad de seguir una serie de reglas que promueven la informalidad.

Hernando de Soto:

Como había mencionado anteriormente, cuando estudiamos en varias pequeñas empresas cuánto era lo que tenían que contribuir al Estado y determinamos que solamente de cada 7 dólares que daban por cualquier vía al Estado, uno era en la forma de impuestos y el resto en la forma de costos sociales, de coimas y de trámites burocráticos, pudimos establecer que el costo social, en muchos casos, es una causa importante de informalidad. Sobre todo un costo social mal administrado, porque la seguridad social en el Perú no funciona bien y, generalmente, es una bolsa que utiliza el partido político que está en el poder para financiar otros proyectos y dejar el seguro social en una situación bastante deficitaria. Lo que ocurre en gran parte de esta legislación es que nace de un proceso no democrático, de lo que nosotros llamamos un proceso de toma de decisiones mercantilistas. Nosotros hemos establecido la diferencia entre el capitalismo democrático y el capitalismo predemocrático. Al capitalismo predemocrático lo hemos denominado mercantilismo, que corresponde al tiempo en el cual, como lo indica el nombre, el rey o el gobernante gobierna en relación muy estrecha con un grupo privilegiado de empresarios y, por lo tanto, emite la legislación y la reglamentación que solamente sirve a una pequeña minoría. Cuando se tenía que tomar cualquiera decisión se llamaba a aquellos representantes de los más privilegiados empresarios o como ocurre actualmente en México, con el PRI, o, como también sucede en el Perú, se cita a los representantes de los más privilegiados sindicatos, y se les consulta lo que se va a hacer con la legislación social. Los sindicatos, que representan menos del 4% de la población económicamente activa, plantean que hay que mantener un salario mínimo altísimo y agregar más beneficios sociales. Los empresarios que quieren justificar sus altos aranceles y privilegios en base a que tienen que seguir manteniendo esa fuerza laboral, también están de acuerdo con estas peticiones. Pero si se produjese el derecho en la forma democrática que hemos indicado anteriormente, en que el derecho no sea

el resultado de lo que el gobernante piense o lo que concierte con lo que resulta ser menos del 5% de la población, se constataría que la mayor parte de la población no quiere una legislación ineficiente. A la larga, todos los problemas que nosotros hemos visto no pueden ser resueltos si es que de una forma u otra la ley o la reglamentación no se nutre de la realidad, en que se constata que como no hay legislación oficial para proteger a los trabajadores de los empresarios informales, lo que ellos han hecho es crear su propia normatividad legal. Es decir, que hay condiciones mínimas dentro del derecho consuetudinario que rigen el sector informal.

Pregunta:

Quisiera preguntarle si su Instituto ha estudiado la relación entre la economía informal y la economía formal. Es decir, si la economía informal es sólo un estado transitorio y si cuando se producen algunos excedentes o ahorros los empresarios o los grupos se integran a la economía formal. También me parece que hay alguna relación de la economía informal como instrumento que es utilizado por la economía formal. Aquí nosotros vemos el ejemplo de los grandes distribuidores que utilizan al comercio informal. ¿Qué pasa con un empresario informal cuando progresa, cuando se desarrolla?

Hernando de Soto:

Nosotros diríamos que la mayor parte de la informalidad peruana no es transitoria; es una informalidad bastante estructural y se va a quedar como tal en la medida que no se cambien las normas jurídicas dentro del país. En un país en el cual, como les decía anteriormente, 7 de cada 10 edificios son construidos ilegalmente y, por lo tanto, cerca del 50% de la ciudad de Lima o de cualquier ciudad peruana es ilegal, se establece una situación que va mucho más allá de lo coyuntural.

En lo que se refiere a la relación entre formales e informales, a medida que ha pasado el tiempo los informales y los formales se han ido integrando y tienen sistemas de colaboración, que son muy conocidos en la Europa de hace 200 ó 300 años. En Inglaterra, una gran parte de la industria formal de la confección hace que sus ropas sean cosidas por costureras que trabajan en sus domicilios; también el sector formal, en muchos casos, vende a través del sector informal.

La gente no es formal o informal por razones culturales o étnicas, sino porque conviene o no en términos de costos hacer una cosa formal o informalmente. Como resultado, como lo hemos dicho anteriormente, los informales se han ido formalizando y muchos formales se han ido informalizando. Por ejemplo, el industrial informal que ya empieza a tener gran movimiento de mercaderías y tiene camiones que entran a su fábrica y por lo tanto puede ser detectado con mayor facilidad por policías que no son de la comisaría que ya coimeó, tiene la tendencia a poner una pequeña tienda formal adelante, así justifica la entrada y salida de bienes. Se produce así una enorme integración, a tal punto que en el Perú es prácticamente inconcebible perseguir al sector informal, porque son la mayoría de los electores.

Pregunta:

Con respecto al comercio ambulante, es gente a la que le gusta el riesgo; es gente que aprovecha la coyuntura, y si se les dijera que los vamos a traspasar directamente, sin ningún costo burocrático, a un sector formal, que van a pagar impuesto, ¿lo harían ellos?

También me pregunto si no se genera un sistema de protección, creado por la propia informalidad, que impide el ingreso de nuevos informales.

Por otra parte, ¿qué posibilidades reales existen para que la institucionalidad democrática peruana encuentre vías para abrir la economía?

Uno de los factores más característicos de la economía de mercado es la capacidad que tiene para generar invenciones, para promover nuevas formas de hacer las cosas. Eso está ligado al derecho de las patentes, la posibilidad de defender legalmente los inventos. ¿En el campo formal, Uds. han hecho investigaciones en torno a todo el problema del derecho y de las defensas de las patentes comerciales?

Finalmente, Ud. en varias oportunidades ha mencionado que la legislación tiene que ser consultada democráticamente. ¿Cuál es la relación que debe darse entre la democracia y la economía del mercado?

Hernando de Soto:

Comenzaré con las últimas preguntas, que están más frescas. Hay mucho vínculo, a nuestro juicio, entre economía de mercado y democracia por todas las razones explica-

das con anterioridad. En primer lugar, hemos visto que todos los países que tienen economía de mercado son esencialmente países democráticos, y no nos parece que esto es una coincidencia. La economía de mercado es un sistema que, generalmente, se ha ido creando espontáneamente y, por lo tanto, no es un sistema que ha sido planificado. Lo vemos en el caso del Perú, donde la economía de mercado que existe es informal porque la formal es mercantilista y nace de un contacto muy estrecho entre los empresarios y el Estado, una concertación privilegiante. La economía de mercado ha tenido que crecer al margen de la ley y no ha podido nutrir la ley porque la democracia no existe a nivel de la producción de derechos, sino sólo a nivel de las elecciones.

Donde exista una prensa libre, el Estado puede ser influido por el sector informal. En mi país, donde verdaderamente la prensa no es tan libre, porque el 60% del avisaje proviene del Estado, la posibilidad de que los periódicos digan todo lo que quieren o lo que deberían decir está limitada por algo ignominioso que se llama la autocensura. Tampoco existe una legislación que le permita al sector privado defenderse frente al Estado. Es muy difícil ganarle un juicio al Estado en el Perú, porque a la larga es el gobierno central el que nombra a los jueces y les paga sus sueldos. Entonces, mientras no haya democracia para generar las leyes, las posibilidades reales de una economía de mercado me parecen verdaderamente restringidas. Es decir, creo que todos esos modelos surcoreanos, taiwaneses o de Singapur tienen sus límites; hay un cierto momento en el cual la estabilidad de las leyes, la apertura de los mercados funciona, pero hay un momento también en que ahí no más se quedan.

En lo que se refiere a generar invenciones, hay un historiador norteamericano, Douglas North, que ha escrito dos libros, uno es *Estructura y Cambio en la Economía Mundial*, y el otro es *El Surgimiento del Mundo Occidental*, en los cuales describe la importancia de las instituciones legales en el desarrollo e indica que la revolución industrial se produjo no cuando se hicieron algunas de las invenciones más importantes como la máquina a vapor, sino cuando se elaboraron algunas instituciones legales que estimulaban y protegían las invenciones a través de la conducción correcta de la propiedad privada. Antiguamente, cuando se quería inventar algo, algún rey, como Felipe Segundo, decía: Mis buques están en los mares del sur y no saben cómo navegar, porque las estrellas se ven diferentes desde ahí; quien encuentre una for-

ma de navegar con las estrellas en los mares del sur recibirá tantos doblones. Y, efectivamente, después de tres años, surgió un señor que había invertido ese tiempo en estudiar las estrellas e idear el sistema. Entonces se producían y se inventaban aquellas cosas que el rey quería que se inventaran. Cuando se inventó el sistema de las patentes que permitía que automáticamente podía internalizar el beneficio de esas invenciones quien las inventaba, sin necesidad del permiso del rey, se produjo la revolución industrial. Las patentes son cruciales, porque se otorga propiedad a aquel que inventa, durante un período más o menos limitado.

Eso, por supuesto, no existe en el sector informal, ra-

zón por la cual hay en él muy pocas invenciones.

En relación a la otra pregunta, es efectivamente cierto que la informalidad la rompen sucesivas olas de informalidades. Un caso muy concreto en el Perú es de los autobuseros, que ocurre también en México. La primera generación de omnibuses invasores de rutas ocurrió hace unos 25 años en el Perú. Invadieron rutas, y las autoridades, de una forma o de otra, tuvieron que aceptarlas porque la empresa del Estado había quebrado y no tenía cómo traer unidades propias. Pero la tendencia del mercado mercantilista peruano, así como el Estado en muchos países, es llegar a un trato, inclusive, con los informales. Poco a poco los va incorporando dentro de un sistema con sus propias características y les va imponiendo un pasaje fijo. El resultado es que, poco a poco, el empresario informal, que al principio era muy dinámico y muy eficiente, se va acostumbrando a la negociación política y se va corrompiendo y aprendiendo también a corromper. Una vez que está bastante corrupto e inflexible y rígido, entonces entra la segunda generación de omnibuses. En el Perú entraron hace siete años los que llamamos los piratas, que va son la mitad de los omnibuses que no tienen un trato con el Estado, pero que ya comenzaron a conversar y a ser a su vez corrompidos dentro del tradicional estilo mercantilista y se les encontrará un nicho, dentro del cual no competirán ni con los primeros ni con los segundos ni con los terceros que van a venir.

Evidentemente, lo tradicional del mercantilismo es que es una economía cerrada; el mercantilismo no cree que todos pueden beneficiarse con la apertura del comercio sino que, por el contrario, que todos pueden perjudicarse. El Perú tiene efectivamente una economía cerrada y la vía para abrirla son los informales, porque los más perjudicados con esta economía a la larga son ellos; significa que sus repuestos,

que sus insumos son o de contrabando, que es una cosa costosa porque involucra muchos riesgos, o sumamente caros, porque provienen de una industria nacional ineficiente. Si los informales pudieran participar en lo que llamamos nosotros la producción del derecho, se encontraría que todos los microbuseros de Lima no estarían de acuerdo con algunos insumos que les cuestan demasiado caros. El problema es que, por supuesto, cuando se crea la legislación o cuando se fijan los aranceles, esto es privilegio del poder Ejecutivo que negocia como le da la gana, sin ningún control, y por lo tanto solamente está sujeto a la presión de los pocos que tienen acceso político a él.

ESTUDIO

EL COSTO DE LA LEGALIDAD

Enrique Ghersi*

El propósito económico fundamental del derecho es reducir los costos de transacción, pero la ley también tiene un costo, que el autor denomina "costo de la legalidad". El estudio de la informalidad muestra cómo el costo de la legalidad, cuando es muy alto, conduce a la desobediencia civil.

La deformación del ideal democrático ha popularizado la creencia de que todo acto legislativo se hace ley, sin considerar si se ajusta al derecho y al orden moral vigentes.

Esta ilusión conduce a que la ley quede neutralizada por su propio costo de realización.

A Armando de la Torre

El mercado es un mecanismo costoso para la toma de decisiones económicas. Pero también la ley es un mecanismo costoso. Por consiguiente, si bien el derecho tiene como propósito económico fundamental reducir los costos de transacción, la ley que es una de sus fuentes también tiene un costo que el autor denomina "costo de la legalidad". En ese sentido, no toda ley abarata las transacciones, sino que es perfectamente posible que las encarezca.

En efecto, el estudio de la informalidad ofrece el contexto preciso para examinar cómo el costo de la legalidad conduce a su ineficiencia por discriminar a la mayoría de la población y favorecer el rentismo, lo que a la postre provoca su falta de vigencia social.

* Abogado. Profesor de la Universidad del Pacífico y de la Universidad de Lima (Perú). Profesor Visitante de la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Investigador del *Instituto Libertad y Democracia* de Lima desde 1982. Coautor de *El Otro Sendero* con Hernando de Soto y Mario Ghibellini.

Sin embargo, permite descubrir también que en estos casos los individuos que se dedican a actividades informales han sido capaces de reemplazar las leyes que no funcionan por un conjunto de reglas alternativas -la normatividad extralegal- a fin de abaratar sus propios costos de transacción.

En términos generales, *El Otro Sendero* condensa un enorme esfuerzo de investigación empírica por tratar de mostrar cómo los individuos que han migrado del campo a la ciudad en las últimas décadas tienen una enorme energía empresarial que, sin embargo, han debido desarrollar al margen y aun en contra de la ley, es decir, informalmente.

En cierto sentido podría decirse que *El Otro Sendero* contiene una teoría positiva de la vigencia de la ley o, si se quiere, de la no vigencia de la misma, por cuanto la existencia de una informalidad de las dimensiones y características descritas representa la posibilidad de estudiar la desobediencia civil como fenómeno masivo y espontáneo frente a una ley que no funciona.

Por ello, estimo que es menester discutir un conjunto de planteamientos teóricos, más o menos explícitos, que se derivan de algunas de las observaciones empíricas contenidas en el libro y que se relacionan con el derecho y la economía. El principal de ellos es el concepto de "costo de la legalidad" que es, a mi entender, el más importante aporte teórico de nuestro trabajo.

1 La Transacción y la Norma

Como resultado de las discusiones acerca de las imperfecciones del mercado y de la presunta necesidad de una intervención estatal para corregirlas, Ronald Coase logró establecer algunas hipótesis de trabajo fundamentales para el análisis económico del derecho. La primera es que el mercado es un mecanismo costoso en el que no se pueden adoptar todas las decisiones. La segunda, que toda transacción cuesta algo a quien la realiza, independientemente de sus propios propósitos. Este costo de transacción está compuesto por el tiempo y la información indispensables para que la actividad se lleve a efecto. La tercera conclusión es que cuanto más compleja es una economía, mayores serán los costos de transacción. Y la cuarta es que, así, aparece el derecho co-

Ronald Coase, "The Nature of the Firm", Económica (Nov. 1937), 306-405. "The Problem of the Social Cost", Journal of Law and Economics, (1960) 3, 1-44.

mo institución mediadora para reemplazar a las personas individuales y al mercado en aquellas funciones en que los costos serían insufragables en un contexto de intercambio puro.

De estas hipótesis se extraen dos conclusiones fundamentales, que son conocidas por la literatura especializada como las "Leyes de Coase". A saber:

- Existiendo costos de transacción, el derecho no es indiferente al óptimo económico. Luego hay normas más eficientes que otras, según permitan comportamientos más aproximados con ese óptimo; entendido en el sentido que le dio el economista italiano Vilfredo Pareto, como aquella situación en la cual nadie puede mejorar su propia posición a costa de que la de otro empeore.
- Las instituciones jurídicas tienen un fundamento económico: abaratar los costos de transacción. Para el efecto, han de definir derechos de propiedad, dar seguridad a los contratos y establecer un sistema de responsabilidad civil extracontractual.

Dado que el derecho procura disminuir los costos de transacción, su función económica principal estriba, entonces, en reducir el tiempo y consolidar la información indispensables para tomar decisiones. Esta información está compuesta, a su vez, por la acumulación de experiencias, valores, juicios y fracasos de los demás. Luego, el derecho permite utilizar más información de la accesible a cada persona individualmente. Supone, pues, mucha más inteligencia de la que es capaz de poseer un hombre por sí solo.

Ello ha permitido a Henri Lepage entender al derecho como la clasificación del conjunto de usos, criterios, valores y costumbres que permiten establecer una representación del universo, mejorar la capacidad de previsión y anticipar las consecuencias de determinados supuestos de hecho.²

La idea consiste, por consiguiente, en apreciar la manera como el derecho reduce la incertidumbre en un mundo de escasez, de modo tal que permite realizar un conjunto de actividades que en un contexto de intercambio puro resultarían imposibles.

2 Cf. Henri Lepage, Mañana el Liberalismo, (Madrid: Ed. Espasa Calpe, 1980), Epílogo.

El derecho se entiende, entonces, como el instrumento proveedor de información que, junto con el conocimiento del tiempo y del lugar, establece el marco dentro del cual se decide.

De esta manera queda claro que no todas las decisiones económicas se toman en el mercado, sino que, además de mercado, hay en toda sociedad un metamercado, compuesto por el derecho encargado de regularlo y facilitar la obtención de los objetivos sociales e individuales abaratando los costos de transacción.³

Ahora bien, el derecho entendido como metamercado tiene varias fuentes o maneras de producirse. A un nivel microeconómico, los contratos. A un nivel macroeconómico, las costumbres, las leyes y la jurisprudencia de los tribunales. Según sean los sistemas jurídicos de los países, varía la importancia o independencia de estas diferentes fuentes; pero, como se verá con mayor detenimiento más adelante, son fuentes básicamente competitivas que van generando derecho. Tratan de organizar y poner en ejecución los acuerdos requeridos para intercambiar bienes o servicios y para combinar los recursos humanos así como materiales necesarios para producirlos. Buscan obtener la cooperación de los individuos para sus fines comunes. Y proveen servicios para facilitar la confección o la puesta en ejecución de todo tipo de acuerdos que versen sobre bienes o servicios: contratos, responsabilidad civil, derechos reales, etc.

No obstante, existe una confusión bastante notable entre derecho y ley. En términos estrictos, la ley es solamente una de las fuentes del derecho o, si se quiere, una de las maneras en que las sociedades pueden producir normas para reducir los costos de transacción. Esta confusión probablemente tiene muchos orígenes, pero es especialmente marcada en países como los nuestros, que están inscritos dentro de la tradición jurídica romano-civil, sobre todo después del positivismo kelseniano.

Sin embargo, es muy probable también que se deba a una cierta ventaja comparativa del Estado como productor de derecho. En efecto, por definición, el Estado tiene el monopolio de coacción y de la coerción legítimas. Por ende, al tener también el monopolio de la producción de legislación,

3 Cf. Pedro Schwartz y Alfonso Carbajo Isla, "Teoría Económica de los Derechos de Apropiación". En *Jornadas Hispano-francesas sobre la Nueva Economía* (Madrid: Ed. Forum Universidad-Empresa, 1980). puede hacer que el derecho generado a través de ella tenga mucho más vigencia social porque es aplicable *erga omnes*. Pero puede suceder también todo lo contrario, como veremos más adelante.

La doctrina jurídica tradicional ha tendido a considerar que la ley es un elemento neutro o gratuito que se introduce en la sociedad de manera tal que ordena, como por arte de magia, todas las cosas o relaciones humanas. Inclusive criterios tradicionales más superficiales han llegado a suponer que es posible convertir en leyes de cumplimiento obligatorio cualquier cosa que aprueben los propios legisladores. Esta creencia ha venido a concurrir con la deformación de los ideales democráticos que, en palabras de Federico Salazar, consiste en "la suposición de que el acto legislativo se hace ley con independencia de si se ajusta o no al derecho vigente y de si se adecúa o no al orden moral que le sirve de fundamento".⁴

Ocurre, sin embargo, que tal gratuidad no existe. Antes bien, el cumplimiento de las regulaciones implica una serie de costos y beneficios sobre los ciudadanos que deben observarlas. De acuerdo con Carbonier, esto puede conducir a que la ley quede neutralizada por su propio costo de realización. En efecto, las personas que quieran disfrutar de los beneficios de la legalidad deberán asumir los costos involucrados. De no estar en condiciones de hacerlo, puesto que se ha encarecido por encima del nivel sufragable la disposición a cumplir con la ley, sencillamente no podrán aprovechar el sistema legal. Y, paradójicamente, éste habrá quedado neutralizado porque habrá dejado de ser útil para los individuos.

La ley, al estipular la consecuencia jurídica para un supuesto de hecho, proporciona información a tener en cuenta al momento de decidir. Le dice a la persona qué requisitos debe cumplir, con qué protección cuenta, qué tributos lo gravan, y a qué consecuencias ha de atenerse. En suma, revela cuál es el costo que se debe sufragar si es que desea disfrutar de la legalidad y cuál es su beneficio.

Entonces, el costo de la legalidad, en el sentido en que lo entenderemos, es la noción genérica de todos los componentes y cada uno de ellos, en forma conjunta o separada, con

⁴ Federico Salazar, "El Fundamento Etico de la Libertad. Ensayo en Defensa de las Minorías Morales", Mecanografiado, Lima, (Agosto, 1987), p. 2.

⁵ Cf. Jean Carbonier, *Derecho Flexible. Para una Sociología no Riguro-sa del Derecho.* (Ed. Tecnos, Madrid: 1974).

los cuales y por los cuales se realiza una decisión con respecto de la legalidad de una actividad. Así, pues, el costo de la legalidad es la apreciación individual de todo aquello que es necesario hacer o no hacer para disfrutar del amparo y protección del régimen legal.

En este contexto es preciso destacar que así como el mercado es un mecanismo costoso en el cual no pueden tomarse todas las decisiones económicas, la ley es también un mecanismo costoso que sólo abarata las transacciones cuando el costo de su cumplimiento no excede al de éstas últimas. Si Veljanovski considera los costos de transacción como los costos de usar el mercado⁶, el costo de la legalidad bien podría ser definido como el costo de utilizar la ley.

No obstante, hay que advertir que si bien los costos de las transacciones dependen de la naturaleza de éstas, el costo de la legalidad depende mayormente del proceso por el cual se genera la ley y de las características que tiene. Por lo tanto, se encuentra mucho más relacionado con los procesos políticos y legislativos vigentes en los diferentes países que con las características del mercado mismo.

De esta manera llegamos a una de las conclusiones fundamentales de la ley entendida como uno de los mecanismos del derecho para reducir los costos de transacción: su carácter instrumental. La ley es, en realidad, sólo un medio puesto a disposición del individuo para elegir. Luego, al obedecerla persigue sus propios objetivos y no los del legislador. Por consiguiente, toda modificación legal que se haga altera los medios a disposición de las personas, tergiversa el mecanismo de información o modifica el tiempo de las decisiones, pero no puede cambiar los fines de los individuos ni su tendencia a aplicar sus capacidades, escoger sus acciones y determinar sus preferencias de acuerdo con sus propias escalas de costos y beneficios.

De acuerdo con Hayek, en todos los casos en que la coacción sea evitable, el único efecto de la ley consistirá en alterar los medios a disposición de los individuos, pero nunca en determinar sus propios propósitos. Luego, el vínculo de sujeción que se estima inherente al imperio de la ley sólo es tal luego de un análisis racional de costos y beneficios realizado por los individuos. De manera que, si efectuada esta evalua-

⁶ Cf. C. G. Veljanovski, *The New Law and Economics. Research Review* (Oxford: Centre for Socio-Legal Studies, 1982), p. 53.

⁷ Cf. Friedrich A. Hayek, *Derecho, Legislación y Libertad.* (Madrid: Unión Editorial, 1978), Tomo I, pp. 177-181.

ción resulta que las leyes no sirven a los intereses particulares, se habrá establecido una demanda de medios jurídicos alternativos para servirlos. En este contexto la ley empieza a perder vigencia social y se recurre a fuentes al derecho, como la costumbre, en busca de normas útiles para reducir los costos de la transacción. Sin embargo, por carecer estas fuentes alternativas del mismo nivel de exigibilidad que la ley, se incrementa adicionalmente el grado de incertidumbre de las transacciones económicas.

Es claro, pues, que cuando el costo de la legalidad se eleva a un punto tal que es insufragable por la mayoría de la población, no reduce sino que encarece las transacciones. Es más difícil entrar al mercado y seguir dentro de él, por cuanto cada una de las operaciones que se realice incorpora cargas proporcionales a la incidencia de las leyes. Por ejemplo, al establecerse, un conjunto de requerimientos legales a fin de contar con terrenos y viviendas, se estipula también una carga sobre todas las transacciones que se produzcan sobre tales bienes, de manera que se debe observar lo prescrito a

fin de poder gozar de los beneficios de la legalidad.

Lo importante en cada caso es entender que la existencia de una legalidad excesivamente onerosa no necesariamente supone que las actividades dejen de llevarse a cabo sino que se trasladan de un mercado a otro: de la formalidad a la informalidad. Dado el carácter instrumental de la ley, ésta no es más que mecanismo de información por el cual los individuos pueden advertir la cantidad de recursos que les representaría gozar de la protección del Estado para el desarrollo de su actividad. Por consiguiente, como la gente tiende por naturaleza a hacer lo más barato y evitar lo más caro, el cumplimiento de la ley está sujeto a que ella tenga menores costos que beneficios; puesto que las personas al evaluarla persiguen cumplir sus propios objetivos y no los del Estado ni mucho menos los de las autoridades.

Entonces, si el costo de la legalidad es tal que resulta insufragable o bien supera los beneficios de las transacciones, la gente opta por quedarse fuera, es decir, en la informalidad.

Igualmente, si los costos de la legalidad se elevan por encima de sus beneficios, la gente opta por escapar de su ámbito a pesar de haber ingresado en él, es decir, deserta hacia la informalidad.

Sin embargo, con respecto a la legalidad, el carácter subjetivo e inaprehensible del costo se hace más evidente e importante por cuanto intervienen de manera crucial consideraciones no monetarias o, al menos, no directamente monetarias, como la seguridad, el prestigio, el miedo o la potencial protección de la ley.

2 El Problema del Costo

Es preciso distinguir dos dimensiones en el concepto de costo, desde el punto de vista de la elección individual.

De un lado, la noción de costo evoca una evaluación personal y subjetiva acerca de la importancia que se atribuye a una carga, en función de una expectativa de beneficio. De otro, el concepto es más un resultado que una expectativa y está referido al pasado antes que al futuro.

En el primer caso, el concepto es relativo a un hecho ideal que influye en la elección del individuo. En el segundo, a un acontecimiento de la realidad influido por la elección del propio individuo. En el primer caso, a la lógica de la elección; en el segundo, a un problema de contabilidad.

Las decisiones vienen determinadas por experiencias subjetivas. Sin embargo, se reflejan objetivamente en resultados verificables y cuantificables que, a su vez, actúan como fuentes de información respecto de las nociones subjetivas.

En lo que se refiere al tema de este artículo hay que advertir que si bien el concepto de costo de la legalidad se refiere más a la acepción subjetiva, su evaluación proviene tanto de operaciones subjetivas cuanto de resultados objetivos. Por ende, las aproximaciones sistemáticas al tema pueden hacerse a través del concepto subjetivo —examinando las conductas hipotéticas, posibilidades y perjuicios resultantes— y a través del concepto objetivo —examinando cuánto ha costado la legalidad a quien ya realizó una elección—. En este caso, sin embargo, el resultado que se obtenga, si bien será más fácil de cuantificar, no necesariamente reflejará el proceso individual de la lógica de la elección, sino los resultados de ciertas experiencias individuales frente a la legalidad.

Estas mediciones, siempre y cuando no se confundan con la noción subjetiva del costo de la legalidad, pueden dar una idea aproximada de lo que sucede a nivel de la decisión individual y, de hecho, una más exacta de la experiencia confirmada de algunos individuos de la sociedad.

Esta experiencia realizada, a su vez, forma parte inicial de la información que los individuos pueden reunir para formarse una noción de lo que cuesta la legalidad. Ella crea una especie de acervo social de información, conocimiento, intuiciones y emociones respecto de la legalidad. Puede

transmitirse directamente, mediante amigos, paisanos u otros. También indirectamente, a través de la mediación de profesionales, tales como abogados o contadores, que precisamente tienen por función acopiar todo este acervo informativo.

Podría insinuarse que hay también una relación entre niveles de ingresos y estos dos tipos de fuentes de información. En efecto, las personas de menores ingresos tendrán probablemente una mayor proclividad a recurrir a primos, amigos o parientes, mientras que las personas de mayores ingresos acudirán a profesionales. Esto se explica porque las satisfacciones alternativas a sacrificar para recurrir a un amigo o pariente son menores que las comprometidas al contratar a un mediador profesional.

Obviamente, todo ello favorece las transacciones cara a cara, así como los negocios familiares. Este es un punto sumamente curioso que llama a reflexión. Nuestros pueblos se caracterizan por la gran cantidad de negocios familiares, donde padres, hijos, primos o hermanos trabajan cotidianamente. Los antropólogos, sociólogos y demás científicos sociales han sostenido a través de los años que ello se debe a un ancestro cultural de nuestros mayores que caracterizaría nuestra presunta raigambre colectivista. Sin embargo, tengo la convicción de que la causa es diferente. Los latinoamericanos tenemos que trabajar entre familiares porque no tenemos acceso a un mecanismo de contratos eficiente ni libre para combinar y aprovechar los recursos. O, dicho en otras palabras, porque tenemos una legalidad excesivamente cara en relación con los ingresos de nuestra población. Obviamente, si tal acceso no existe, es muy natural que la gente tienda a realizar las transacciones entre sus familiares porque son quienes más confianza le inspiran. No se trataría, pues, de una prueba de colectivismo, sino de una reivindicación de la libertad de contratar.

Sin desmedro de las precisiones advertidas, es necesario tener en cuenta dos elementos adicionales. El primero es el carácter global del costo de la legalidad. El segundo, la función de los precios.

De manera contraria a lo que podría suponer un esquema simplista, los individuos frente a la legalidad no entran en detalles ni consideraciones mayores. La aprecian en su conjunto, por su onerosidad agregada y por su dificultad total. Las decisiones personales frente al derecho no están perfectamente discriminadas. Antes bien, dependen de una serie de consideraciones como conocimiento, información o disponibilidad de asesoría. Algo así como un carácter común engloba los diferentes componentes del costo de la legalidad en un bosque de cargas que asusta más que cada uno de sus árboles.

La gente puede tener nociones no siempre exactas respecto de estos costos. Algunas personas pueden estar más aventajadas en la comprensión de uno u otro de sus componentes. Pero, sin duda, será muy difícil que entren a evaluar detallada y detenidamente cada uno de los trámites y procedimientos, a fin de determinar el costo que ellos impliquen monetaria o no monetariamente, compararlos con los beneficios inherentes a tal decisión y finalmente hacer una elección personalmente satisfactoria. A esto podemos llamarle carácter global del costo de la legalidad.

Así, pues, cualquier individuo que quiera invertir sus recursos, tiempo y conocimiento en una actividad deberá evaluar *grosso modo*, por un lado, lo que puede costarle cumplir con las obligaciones legales, y, por otro, lo que puede obtener de la ley a cambio de ese cumplimiento.

Por supuesto, la opción que el individuo escoja no supone una evaluación exacta ni rigurosa de las cargas legales, pero sí una intuición genérica en torno a lo que ellas representan respecto de su actividad o respecto de lo que está dispuesto a hacer.

Si su disponibilidad de recursos (dinero, trabajo, tiempo y conocimiento) es elevada, será probable que tenga más que ganar con el acatamiento del orgen legal establecido.

Si, en cambio, su disponibilidad de recursos es limitada, será muy probable que tenga más que ganar actuando al margen de la ley. Aunque aquí hay otro factor a considerar: la imposibilidad absoluta de realizar una actividad dentro de la ley. Un caso particular de esta situación es aquél en el que un individuo sencillamente carece de todo conocimiento respecto de los requisitos de la legalidad. Esto significa, simplemente, que su capital humano es excesivamente escaso con respecto de los requerimientos legales, situación que, si se toma agregadamente, puede sugerir la existencia de un costo social elevadísimo resultante de una discriminación legal contra las personas de menores recursos.

Entonces, el costo de la legalidad no es una medida exacta ni particular, sino imprecisa y global. En 1946 Thirlby escribió que el costo "no es objetivamente describible ... es una cosa que existe en la mente de quien toma decisio-

nes antes de que su curso comience y que puede haber sido vagamente aprehendida ..."8

Así como el costo de la legalidad tiene un carácter global, su evaluación implícita también puede estar incorporada en el mecanismo de los precios.

Recuérdese que los precios, como se sabe desde los trabajos de Menger, Bóhm-Bawerk, Mises y Hayek,9 tienen entre sus cometidos principales transmitir información acerca de los valores relativos de bienes y servicios en una sociedad. Expresan no sólo lo que el bien o el servicio representa subjetivamente para las personas involucradas, sino también su relación con la estructura institucional. Por ende, contienen una evaluación automática del costo de la legalidad. De hecho, lo incorporan, porque al expresar el costo de oportunidad de la utilización de los recursos lo hacen en relación a la estructura legal vigente. 10

Dicho de otra manera, en los precios de los terrenos debidamente urbanizados o de las casas formalmente edificadas o de los productos legalmente expendidos están incorporadas alícuotas correspondientes al costo de la legalidad. Así, el mecanismo de los precios es el gran evaluador impersonal del nivel de costos impuestos por la legislación.

3 ¿Cuánto Cuesta la Legalidad?

Uno de los principales aportes del trabajo del Instituto Libertad y Democracia (ILD) ha sido tratar de cuantificar la legalidad vigente en el Perú. En ese sentido, se planteó una metodología original consistente en determinar qué tipos de componentes tenía tal costo. Así llegó a la conclusión de que, por lo menos para propósitos prácticos, había dos componentes importantes de cuantificar.

Ello se explica en el hecho de que hay dos tipos de individuos característicos que se dedican a actividades informales. Los que nunca entraron al circuito legal y los que, habiendo entrado, desertan de él haciendo informal parte de sus acti-

Cf. Juan Torres López, Análisis Económico del Derecho (Madrid: Ed. Tecnos, 1987). p. 21.

⁸ Citado en James Buchanan, Cosí *and Cholee* (Chicago: University of Chicago Press, Midway Reprint, 1967), p. 31.

⁹ Karl Menger, Principios de Economía Política (Madrid: Unión Editorial, 1983). Eugene Bóhm-Bawerk, La Teoría de la Explotación (Madrid: Mirasierra, 1976). Ludwig von Mises, La Acción Humana (Madrid: Unión Editorial, 1980). Friedrich A. Hayek Op. cit.

vidades. De un lado, los ambulantes, microbuseros o invasores de terrenos; de otro, los empresarios privados que no facturan parte de sus ventas o eluden el cumplimiento de determinadas regulaciones.

El migrante del campo a la ciudad no es un agente económico neutro, ya que necesita acceder a las actividades económicas. Y requiere acceso no sólo al trabajo, sino a la vivienda, el transporte, el comercio y, en general, a cualesquiera de las actividades que quiera desempeñar. Ocurre, sin embargo, que, dadas las características de nuestra legislación, no existe libre acceso. No basta que una persona quiera entrar a un mercado, hacer una casa, habilitar un terreno, formar un negocio o emprender una industria para que, en efecto, lo realice. Es menester recabar permisos previos: Hay que pasar por el tamiz del derecho. Esto determina un primer nivel de relación entre el individuo y la ley que interesa con el fin de cuantificar el costo de la legalidad, al que el ILD ha llamado "costos de acceso a la formalidad".

El segundo momento ocurre cuando, logrado el acceso, el individuo quiere hacer algo —casa, urbanización, servicio, industria o comercio— y encuentra que no puede operar autónomamente. Antes bien, su conducta está ligada, condicionada y estimulada por la legalidad. Hay que pagar tributos y cumplir reglamentos laborales. Hay que tramitar licencias de cambio y observar procedimientos administrativos. Hay que edificar de acuerdo con el Reglamento Nacional de Construcciones o servir la ruta según tal o cual regla. Hay, en suma, muchas normas que cumplir: un individuo no sólo debe lograr acceso legal a su actividad, sino que también debe conservar esa legalidad. A este segundo componente el ILD lo ha llamado "costos de permanencia en la formalidad".

Para cuantificar los costos de acceso el ILD ha examinado los casos de la industria, la vivienda, el comercio y el transporte. En lo que a industria se refiere, en 1983 realizó una simulación de los trámites necesarios para constituir legalmente un pequeño taller de confecciones. Se propuso como meta tramitarlo como un ciudadano común y corriente, sin información técnica ni asesoría profesional y con un propósito eminentemente honesto. Por ende, decidió no pagar soborno alguno para acelerar el procedimiento y tener así una medida cabal del problema.

Pues bien, el resultado fue que los investigadores del ILD tuvieron que tramitar durante 289 días para poder obtener los once permisos necesarios a un costo total de 1.231

dólares —entre gastos realmente desembolsados y lucro cesante—, suma que a la fecha significó 32 veces el sueldo mínimo vital. Por añadidura, se les pidieron sobornos unas diez veces, a los que hubo que acceder por lo menos en dos, pues, pese a cumplir con las regulaciones, no se podía pasar sin sobornar a los funcionarios.

Entusiasmados por el experimento -si puede existir entusiasmo en todo ello—, los investigadores del ILD decidieron comprobar cuán universal sería el problema. Para el efecto, procedieron a repetir el experimento en base al mismo *know how*, en la ciudad de Tampa, estado de Florida, en los Estados Unidos. Allí, el resultado fue que el trámite de constitución legal de un pequeño taller de confecciones demoró sólo tres horas. La abrumadora diferencia entre un resultado y otro me exime de mayor comentario, salvo por el hecho de que pudiera sugerir la existencia de indicadores institucionales para explicar las diferencias entre el desarrollo de un país y otro.

En el caso de la vivienda, no se pudo realizar una simulación, ya que, por ejemplo, no era viable organizar una falsa invasión. Así es que se decidió estudiar un conjunto de expedientes reales, a fin de obtener una medida del costo de

acceso a la propiedad inmobiliaria para vivienda.

El resultado de tal ejercicio demostró que los trámites de adjudicación, habilitación, licencias de construcción y certificado de conformidad de obra, necesarios para aprovechar un terreno eriazo del Estado, legalmente tardan un promedio de 80 meses e involucran no menos de 500 pasos administrativos diferentes —inclusive con intervención del Presidente de la República—. Solamente el costo de la adjudicación del terreno para una asociación de pobladores promedio asciende a unos 2.156 dólares por miembro, aproximadamente 56 veces más que la remuneración mínima vital vigente a la fecha del cálculo.

El caso del comercio no es menos patético. Se examinaron los costos de acceso a una tienda formal y a un mercado de abastos por ser las dos posibilidades más comunes y observables que tienen para desempeñar esta actividad. En la primera posibilidad se procedió a una simulación, que arrojó como resultado que los trámites para abrir una pequeña tienda formal demoran unos 43 días a un costo de 600 dólares, unas 15 veces el sueldo mínimo vigente a esa fecha. En la segunda, se procedió a un examen de cinco casos reales, el que dio como resultado que los trámites para levantar legalmente un mercado tardan en promedio 18 años.

En el caso del transporte, el problema es más simple y dramático a la vez, porque sencillamente no hay acceso. Para entrar al servicio hay que invadir y, luego, exigir o negociar políticamente el reconocimiento legal. La legislación ni siquiera contempla la posibilidad de acceder al mercado. El costo de la legalidad es sencillamente insufragable.

En lo referente a los costos de permanencia en la formalidad, el ILD ha tratado también de obtener algunos indicadores. Así, en base a una muestra de 50 pequeñas empresas industriales, ha determinado que los costos de permanencia en la formalidad representan el 347.7% de sus utilidades después de impuestos y el 11.3% de sus costos de producción.

En cuanto a su composición, el 21.7% de los costos de permanencia son tributarios; el 72,7% son laborales y burocráticos, y el 5.6% restante, costos por uso de servicios públicos. De allí se deduce que la tributación es un factor mucho menos importante de lo que comúnmente se cree para definir la formalidad o informalidad de las empresas. Son más bien los costos de origen laboral y burocrático los que tienen incidencia definitiva en la legalidad de las actividades económicas.

En este sentido, se habría comprobado una divergencia bastante importante entre el fenómeno de la informalidad como revolución social en América Latina y la informalidad como marginalidad en ciertos países desarrollados. En efecto, los trabajos de Peter Gutmann, Edgar Feige y Vito Tanzi, reconocidos como clásicos en la materia, consideran que una fiscalización demasiado rigurosa sería la causa principal de la existencia de actividades informales; ¹¹ mientras que las comprobaciones del ILD sugieren que sería una variable más general, como el costo de la legalidad, la que estaría generando principalmente el problema.

Ahora bien, es preciso indicar que la discriminación entre los diferentes costos de acceso y permanencia es un recurso metodológico para cuantificar el costo de la legalidad, pero no es la manera como procede una persona en la vida

11PeterGutmann, "TheSubterraneanEconomy", Financial Analist Journal, (Nov-Dic. 1977).

Edgar Feige, "A New Perspective on Macroeconomic Phenomena," *The Theory and Measurement of Unobserved Sector of United States. Causes, Consequences and Implications*, XXXIX Meeting of American Economic Association. Unpublished paper. 1980.

Vito Tanzi, "The Underground Economy in US, 1930-1980". IMF Staff Papers. Vol. 30. 1983.

diaria. De hecho, los individuos que enfrentan a la legalidad o se sirven de ella no entran en detalles ni consideraciones profundas, sino que evalúan *grosso modo*, generalmente a través del mecanismo de los precios, lo que puede dificultarles cumplir con las obligaciones legales y lo que pueden obtener de ellas a cambio de ese cumplimiento.

Por ello, la utilización en este recurso metodológico no es más que una aproximación muy inicial a la cuantía del costo de la legalidad, ya que sólo permite llegar a su dimensión objetiva y no a su efecto subjetivo, que hemos considerado no sólo el adecuado para situar el concepto, sino también el que más nos aproxima a la lógica de la elección individual

4 El Revés de la Trama: Discriminación Legal y Mercantilismo

Se ha comprobado que el exceso de regulaciones ha encarecido de manera sistemática el costo de la legalidad, fundamentalmente porque al elevarlo respecto de la información y el tiempo, se incrementan proporcionalmente los costos de transacción. Analizaremos a continuación la manera como este encarecimiento ha afectado a los estratos menos favorecidos de la población.

Como se ha insistido, el derecho no es neutro, antes bien, crea costos que inciden directamente en las condiciones que los individuos deben observar para ejercer o recibir determinados derechos, lo que significa que se ha excluido del ejercicio o merecimiento de tales derechos a todos aquellos que no pueden cumplir las regulaciones. En otras palabra, a quienes no pueden sufragar los costos de la legalidad.

Ocurre que tal imposibilidad tiene una clara relación con los niveles de ingreso. North y Leroy Miller sostienen que toda limitación en el tiempo y en la información afecta a las personas de manera inversamente proporcional a la cuantía de sus ingresos. ¹² Es decir, las personas que más tienen, enfrentan con menos problemas las dificultades originadas por la legislación y, por el contrario, aquellas que menos tienen, encontrarán más dificultades.

En el punto óptimo, para un nivel dado de ingresos, el cumplimiento de disposiciones y procedimientos se encontra-

12 Douglas North y Roger Leroy Miller, Análisis Económico de la usura, el crimen, la pobreza, etc. . (México: Fondo de Cultura Económica, 1978). rá dentro de lo razonable y podrá ser sufragado sin sacrificar satisfacciones fundamentales. Por encima del óptimo, a su vez, lo que tenga que sacrificarse a fin de observar la legalidad descenderá conforme crezcan los ingresos, de manera tal que, por cada punto adicional, habrá un nivel de sacrificio menor.

Finalmente, por debajo del óptimo, el sacrificio será mayor cuanto menor sea el ingreso y, por consiguiente, el cumplimiento de las obligaciones, según el ingreso descienda, comprometerá fracción creciente de satisfacciones fundamentales.

Así el nivel del costo de la legalidad puede desembocar en un incremento de las desigualdades sociales por comparación con lo que hubiera sucedido en condiciones de menor restricción; toda vez que al introducirse normas y procedimientos con el propósito de corregir los defectos del mercado, mantener el orden o garantizar la justicia distributiva, se ha producido el efecto inverso y, de seguro no deseado, de discriminar a los pobres que no pueden cumplir las exigencias que la situación impone.

Una consecuencia del costo de la legalidad es elevar los precios de las cosas, dado que los costos inherentes a su cumplimiento son trasladados a aquéllos. Otra consiste en limitar el acceso o la permanencia formal en las actividades económicas, dado que sólo entran o mantienen la protección de la ley quienes están dispuestos a sacrificar mayor número de satisfacciones alternativas para el efecto. Por ambas vías se discrimina a los pobres. En la primera, porque no cuentan con capital suficiente para sufragar el precio al nivel que ocasiona el cumplimiento de las regulaciones. En la segunda, porque las satisfacciones alternativas que se tendrían que sacrificar comprometerían su supervivencia y más elementales necesidades.

Este razonamiento nos conduce a la crítica de la función tuitiva y redistributiva del Estado en nuestras sociedades. En los últimos años estas dos finalidades son reconocidas generalmente como parte de sus funciones naturales. Sin embargo, lo que no se ha hecho hasta ahora es constatar los objetivos propuestos por las disposiciones tuitivas o redistributivas con los efectos que, en realidad, producen.

Luego, queda perfectamente claro que el costo de la legalidad puede excluir a los pobres de la utilización de las normas, a diferencia de las personas con mayores recursos o contactos en el aparato estatal. Por consiguiente, la legislación no está cumpliendo los propósitos tuitivos o redistributivos esperados por autoridades o legisladores. Antes bien, está profundizando las diferencias sociales al negar el acceso a grandes contingentes de personas y, paradójicamente, está creando también rentas en favor de pequeños grupos de la población.

Si el marco jurídico encarece el acceso por encima del nivel sufragable, favorece la creación de rentas o privilegios; determina un nivel de ineficiencia general en el aprovechamiento de los recursos y discrimina a gruesos sectores de la población. ¿Qué alternativa les queda a las personas de menores recursos?

Lo que en abstracto la teoría puede predecir es que cuando se tiene un canal de acceso a un conjunto de derechos determinados y el recurso sobre el cual recaen tales derechos es progresivamente escaso con relación a las necesidades de la población, puede esperarse que se produzca una atribución de derechos alternativa. Es decir, que se quiebre la legalidad.

Todo ello deja en evidencia un efecto fundamental del elevado costo de la legalidad. Si bien las regulaciones perjudican a determinados estratos de la población al impedirles el goce de los beneficios de la legalidad, resulta obvio que no produce el mismo efecto contra aquellos que están en disposición de afrontar sus exigencias. Antes bien, es presumible que haya un grupo de gente al que la sobrerregulación beneficie directamente, sea porque reduce la competencia real o potencial sobre los bienes materia de control o porque estipule requisitos que sólo ellos pueden cumplir. Esto nos lleva al problema de la creación de rentas o privilegios a través de la regulación.

Una visión tradicional de la función de la ley en la sociedad podría soslayar el poder que tienen las normas para asignar recursos cuando, en realidad, éste es uno de sus propósitos esenciales. En efecto, las leyes afectan la forma como se aprovechan los escasos recursos disponibles, al establecer un rango permisivo o prohibitivo de acciones, estipular un conjunto de requisitos para obtener licencias o crear procedimientos que permitan determinar las valoraciones relativas de los recursos.

Por consiguiente, el beneficio social más importante que resulta de acceder a la estructura legal consiste en la clara y definida asignación de recursos que es inherente a la ley.

Luego, si se regulan, de una cierta manera, las actividades económicas, es obvio que se está creando una renta en

favor de quienes puedan satisfacer los estándares legales y en contra de quienes no pueden hacerlo. Se determina, a la postre, quién aprovechará las oportunidades económicas sólo porque puede cumplir las regulaciones y se excluirá a otros sólo porque no pueden hacerlo.

Ello no creará, necesariamente, una situación de justicia mayor. Por lo general, toda norma tiene un impacto redistributivo. Cuando este impacto reduce los costos de transacción se produce una situación semejante a la "posición original" de Rawls, ¹³ según la cual, por tratarse de reglas abstractas y no excluyentes, es muy probable que al ganar un individuo beneficie a todos los demás. Sin embargo, cuando el impacto redistributivo de la ley encarece las transacciones se produce una situación asimétrica, donde reglas particulares y excluyentes favorecen a los que tienen una posición privilegiada en su trato con el aparato estatal.

La ley, en tales supuestos, sirve a intereses particulares y no a intereses generales y determina, por consiguiente, que cierto grupo de personas puedan aprovechar con mayor facilidad legal los recursos disponibles.

Ello tiene un particular interés, puesto que permite reconocer en qué casos hay una norma de carácter general y en cuáles hay una pura y simple creación de privilegios que acarrea rentas para un reducido grupo con acceso a los mecanismos del poder.

Asimismo, permite reconocer cómo tras un proceso de regulación, que a menudo parece guiado sólo por la inercia, desidia o incuria burocrática, hay una racionalidad interna que lo hace responder al ánimo de la creación de privilegios y que tiene, finalmente, el efecto dramático de encarecer la legalidad por encima de los niveles sufragables por las personas de menores ingresos.

Este encarecimiento de la legalidad, resultante de la sobrerregulación que establece rentas en favor de cierto grupo de personas torna, a la vez, atractivas las soluciones alternativas como la informalidad.

El problema de la percepción de rentas a través del encarecimiento de la ley nos lleva hacia otro tema fundamental. A saber, la manera como la legalidad puede convertirse en un instrumento asignador de rentas para determinados grupos de la sociedad con capacidad de acudir al mecanismo

¹³ Cf. John Rawls, *Teoría de la Justicia*. (México: Fondo de Cultura Económica, 1979).

de producción legislativa o de negociar con quien lo administre.

La profusión legislativa, a menudo generada por respetables propósitos sociales, determinados objetivos políticos, discutibles prejuicios ideológicos, intereses creados egoístas o simple incuria o inercia administrativa, tiene el efecto no necesariamente deliberado de crear una renta en favor de alguien y en detrimento de los demás.

En el desarrollo del análisis económico del derecho, este problema puede asimilarse al crecimiento del Estado y del déficit presupuestal y ha recibido hasta el momento tres grandes explicaciones. La primera es la de James Buchanan, quien atribuye la causa del problema a la influencia de un libro y de un hombre: La Teoría General de John M. Keynes. La segunda es la del congresista por Texas Richard Armey, quien la atribuye también a la influencia de una idea personal, pero en este caso a La Sociedad Opulenta de John K. Galbraith. Y la de Gordon Tullock, quien sostiene que las causas del problema resultan de una técnica de ensayo y error por la cual los políticos habrían aprendido que ciertos dogmas democráticos clásicos, como el déficit presupuestal o el patrón oro, no son prerrequisitos necesarios para la estabilidad de sus gobiernos, sino que a través del "pragmatismo" es posible soslavarlos.

Sin embargo, puestas estas diferentes explicaciones en el contexto de los costos de la legalidad resultan poco satisfactorias. En efecto, la influencia de Keynes o Galbraith puede o no ser significativa, pero no me parece suficiente para explicar por qué la ley, bien público por excelencia, en lugar de reducir, encarece el costo de las transacciones discriminando principalmente a las personas que carecen de contactos con el Estado. Igualmente, el hecho de que los políticos hayan aprendido a través del ensayo o error a justificar sus decisiones puede servir para explicar la génesis de una cierta tecnología política, pero no para esclarecer el problema.

Sin pretender dar una respuesta completamente satisfactoria, tengo la convicción de que las características de nuestra estructura legislativa pueden servir para explicar este problema de una manera más aceptable. En efecto, dada una estructura jurídica como la nuestra, sucede que hay

¹⁴ Cf. Gordon Tullock, "The Unfinished Agenda". Institute for Economic Affairs. London. 1986.

una tendencia natural a multiplicar las normas rentistas y

postergar aquellas que sean de carácter general.

Henri Lepage, en el transcurso de una disertación acerca de los alcances del nuevo análisis económico, expresó, hace algunos años, una brillante explicación del problema. En resumen, esta opinión es la siguiente: fundamentalmente en el sistema jurídico romano-civil, y en todo sistema jurídico en general, hay dos tipos de normas, clasificadas de acuerdo con su impacto económico. Ellas son las de carácter general, con supuestos de hechos abstractos, aplicables a una pluralidad de personas, generalmente ordenadas en razón de la naturaleza de las cosas y no de los individuos, y las normas de carácter particular, generalmente con supuestos de hecho concretos, propósitos distributivos, limitado rango de aplicabilidad y ordenadas en atención a las diferencias entre las personas y no de las cosas. A las primeras, Lepage las llama "normas" A las segundas, "privilegios".

Pues bien, ocurre que dadas esas características, en nuestros sistemas jurídicos se produce una asimetría en la repartición de los costos y beneficios de las "normas" y los

"privilegios".

Ello quiere decir, sencillamente, que los costos de producir y sufragar o cumplir las "normas" -por su carácter general— se reparten simétricamente entre una gran cantidad de personas, de manera que nadie tiene un interés superior

al de cualquier otro para lograr que se aprueben.

En cambio, los costos y beneficios de los "privilegios" se reparten asimétricamente. Es decir, mientras que los costos están diluidos entre una gran cantidad de personas, los beneficios sólo favorecen a un grupo concreto y definido. Esto, de hecho, plantea un fuerte incentivo para reclamar la multiplicación de "privilegios": como las rentas que éstos generan van a manos de un número reducido de personas y los costos de sufragarlos se difunden entre todas las demás, aquéllas tendrán un estímulo mayor para obtenerlas que el de quienes deben soportarlas.

Ello determina que en la propia estructura de nuestros sistemas jurídicos exista una proclividad a la multiplicación de "privilegios" por comparación con el establecimiento de "normas" de carácter general. Tal proclividad, a entender de Lepage, sólo podría revertirse eliminando la facultad que

¹⁵ Cf. Henri Lepage, "¿Cómo Canalizar el Crecimiento del Estado?" En *Jornadas Hispano-francesas sobre la Nueva Economía.* (Madrid: Ed. Forum Universidad-Empresa, 1980).

tienen los gobiernos de dar reglas de carácter particular. Una posición más realista debería admitir, no obstante, que la creación de reglas de carácter particular es indispensable en toda sociedad compleja y que la solución estaría, antes bien, en introducir algunos mecanismos de división de poderes para provocar competencia entre los diferentes órganos productores de legislación y disminuir la posibilidad de una producción indiscriminada de "privilegios".

De acuerdo con el "principio del óptimo", de Pareto, es eficiente un sistema en el cual uno puede mejorar su situación sin que la de otro empeore. Lo que ocurre en estos casos, por el contrario, es que la situación de unos mejora a costa de la de otros. Y tal mejora se produce como resultado de utilizar la legislación con propósitos deliberados, dado que la gente persigue sus propios intereses y no los de los legisladores.

Asimismo, si entendemos que el interés social, de acuerdo con la ya clásica fórmula de North y Tilomas, ¹⁶ éste consiste en que la tasa de beneficio privado se aproxime a la tasa de beneficio social o, en palabras más sencillas, que cada persona al buscar su propio beneficio persiga el beneficio de los demás. Resulta así perfectamente obvio que la legalidad, lejos de consagrar los propósitos tuitivos deseados, ha favorecido a los dictados rentistas más perniciosos.

Lo que queremos sugerir es que un alza en el costo de la legalidad, pese a que pueda tener justificaciones políticas o sociales, ha tenido efectos reales completamente opuestos a los deseados. Ha permitido que unos pocos mejoren su situación a costa de muchos y que, por consiguiente, la tasa de beneficio privada diverja de la tasa de beneficio social. A la postre, esta situación ha convertido a la legislación en un juego de suma negativa, donde nadie sabe exactamente quién le está robando.

5 La Normatividad Extralegal

Si el derecho es un mecanismo de información, la falta de derecho implica un aumento de la incertidumbre. Teóricamente en esta situación los costos de transacción deberían ser tan altos que las actividades económicas no podrían llevarse a efecto. Empero, como hemos dicho, la ley no es el único mecanismo generador de normas que reduzcan tales costos. De hecho, los contratos, a pequeña escala, y la costumbre, a una mayor, son otras maneras de reducir los costos de transacción que, aunque no tienen la eñcacia de la ley, pueden generar un orden suficiente para hacer posibles cierto tipo de transacciones.

En ese sentido, otro punto fundamental del estudio de la informalidad consiste en advertir que ésta no se ha limitado a producir un conjunto de actividades económicas, sino que ha generado también las reglas encargadas de regularlas.

En los sistemas jurídicos anglosajones está muy claro que no hay una sola fuente del derecho, sino que son varias, y a la vez competitivas: la costumbre, la jurisprudencia de los tribunales y las leyes. Sin embargo, en los sistemas jurídicos romano-civiles esta percepción no es tan clara. Se confunde constantemente derecho con ley, en circunstancias que ésta es solamente una de las formas de producirlo. Obviamente, esta confusión se orienta en el sentido de reforzar y aun de justificar los poderes del Estado, pero no altera la realidad.

En sentido estricto, en nuestros sistemas jurídicos la producción de derecho también es competitiva. Lo que ocurre es que se ha reforzado el monopolio del Estado como productor de leyes y minusvalorado la importancia de la jurisprudencia. Pero la fuerza de la costumbre como fuente alterna y competitiva del derecho frente a la ley es real y efectiva, sólo que no necesariamente se produce en cualquier contexto. De hecho, el contexto predilecto parece estar ahí donde existe una cantidad significativa de actividad informal.

En términos generales, la costumbre se convierte en una fuente efectiva de derecho cuando el costo de la legalidad excede a su beneficio. Dicho de otra manera, cuando los individuos puestos en la posición de realizar determinada actividad económica encuentran que el costo de la legalidad es mayor que el costo de la transacción misma, recurrirán a prácticas jurídicas diferentes para reducirlos, las que, una vez ampliadas a determinados grupos, se convertirán en una costumbre generadora de derecho.

Son conocidos por los estudiosos del derecho los casos en que la costumbre es una importante fuente normativa, especialmente en el ámbito comercial o mercantil. No obstante, se trata de casos reducidos a pequeños segmentos de la población, en los cuales la costumbre *praeter legem* alcanza un nivel de aceptación considerable por el desarrollo de ciertas actividades económicas. No es el caso de la informalidad, en

el que, precisamente, es el desarrollo de una costumbre *contra legem*, la que ha venido a convertirse en el sistema jurídico con vigencia social.

A este fenómeno el ILD le ha llamado "normatividad extralegal", y su principal esfuerzo ha consistido en tratar de describirlo tal como opera en determinadas actividades informales de la capital del Perú.

Esas reglas regulan desde la adquisición de la propiedad y organización de la invasión, en el caso de los asentamientos informales, hasta el régimen contractual, organización de los turnos, sistema laboral y repartición de utilidades, en los casos de la industria, el comercio y el transporte informales respectivamente.

Ocuparía muchas páginas para describir en forma exhaustiva las características de la normatividad extralegal tal como el ILD las ha encontrado. Empero, es importante precisar al menos sus rasgos fundamentales. Se trata de una normatividad basada en acuerdos contractuales más o menos explícitos entre las diferentes personas que comparten la actividad informal —un mismo Pueblo Joven, una "paradita" de ambulantes o un comité de microbuses—.

Por ello, la génesis de la normatividad extralegal se asocia mucho con las teorías del contrato social como fuentes primigenias de organización, especialmente desde la perspectiva reciente de John Rawls y Robert Nozick.¹⁷

Sin embargo, hay una característica esencial en este tipo de contratos que originan la normatividad extralegal. A saber, que no provienen de fuentes monopólicas sino competitivas; a diferencia de lo que sucede con la ley que, por definición, es producida monopólicamente por el Estado. posición inicial donde los individuos celebran los contratos originarios de la normatividad crean, a su vez, una organización encargada de aplicarlos. Esta organización, a su turno, administra y prepara acuerdos complementarios o modificatorios de los contratos originarios para adaptar constantemente la normatividad extralegal a la realidad. En esta tarea las organizaciones informales compiten entre sí, tratando de ofertar bienes públicos de mayor valor e interés para las personas. Estas, por su parte, se afilian o desafilian a tales organizaciones teniendo en consideración la calidad de los beneficios que les ofrecen, lo que a la postre determina una

¹⁷ John Rawls, *Ob.Cit.* Robert Nozick, *Anarchy State and Utopia* (New York: Basic Books, 1974).

competencia muy fuerte entre las propias organizaciones, puesto que, a su turno, ellas dependen de su propia capacidad de convocatoria para tener importancia en el mercado político.

A diferencia de lo que sucede con la normatividad legal, la extralegal, pues, no se origina en el monopolio de un único generador de normas sino en una pluralidad de productores que se ven forzados a mantener y a elevar sus estándares para conservar o acrecentar su vigencia política. La normatividad extralegal resultante es, así, fruto de una competencia regulatoria descentralizada entre una pluralidad de organizaciones informales generadoras de normatividad.

Asimismo, la normatividad extralegal está compuesta por normas de carácter general, no discriminatorias, aprobadas, por lo general, en asambleas regidas por el principio democrático de la mayoría simple. Dada una posición original en la que los informales no tienen manera de saber en qué los beneficiará individualmente cada una de esas normas, es muy natural que la normatividad resultante esté conformada por reglas generales y abstractas. En el lenguaje de Lepage, más por "normas" que por "privilegios".

Igualmente la normatividad extralegal carece de propó-

Igualmente la normatividad extralegal carece de propósito redistributivo expreso y trata preferentemente de definir y asegurar derechos de propiedad y contratos entre los particulares. En tal sentido, busca prever problemas futuros y contiene reglas abstractas a ser aplicadas por la dirigencia de las organizaciones informales en caso de conflictos.

En efecto, dentro de esta normatividad extralegal la dirigencia desempeña muchas veces funciones de tribunal de justicia, no descartándose la participación de la comunidad —especialmente en problemas penales— bajo la modalidad de jurados informales.

La normatividad extralegal se caracteriza también por constituir una organización como órgano encargado de aplicarla y ejecutar los acuerdos futuros a los que vayan llegando los individuos. En este sentido, las organizaciones informales desempeñan un importante papel promotor de las necesidades e intereses individuales que no excluye su eventual "politización", negociando con las autoridades la concesión de reconocimiento administrativo o de mera tolerancia para sus actividades.

La constitución de organizaciones informales en aplicación de los contratos originarios de normatividad extralegal merece comentario aparte. Comúnmente éste ha sido un te-

marketing.

ma de especial interés, pero desconcertante, para los científicos sociales.

Todos los Pueblos Jóvenes, ambulantes, transportistas y aun pequeños industriales pertenecen a algún tipo de organización que suele denominarse "sindicato", "asociación", "federación" o "confederación", con cierta similitud con la llamada organización clasista de los sectores obreros. Para desenredar la madeja se han ensayado todo tipo de explicaciones. Pero en general la literatura marxista tiende bien a repudiar a estas organizaciones por pertenecer al "lumpenproletariado" o bien a asimilarlas tácticamente a un supuesto sector popular aliado a la clase obrera y los campesinos; cuando en realidad estas organizaciones son de una naturaleza totalmente diferente de la sindical. En puridad no son más que órganos emanados de contratos generadores de normatividad extralegal que, en determinados contextos de masa crítica y capacidad de convocatoria respetables, participan en el mercado político como un grupo de interés más en búsqueda de obtener del poder redistributivo del Estado los bienes públicos más satisfactorios para sus afiliados.

En ese sentido, son parientes mucho más próximos de las organizaciones empresariales o de las cámaras de comercio que de los sindicatos; aunque se amparan en esta nomenclatura como estratagema para competir con mayor facilidad en el mercado político. Así, pues, un sindicato o una federación de informales no es más que una estrategia de

La normatividad extralegal así generada para regular la economía de mercado incipiente de los informales contrasta paradójicamente con la que ha ido generando el Estado a través de los años para regir la economía formal, caracterizada por su intervencionismo, su fuerte dosis de redistribución en beneficio de los grupos de interés con acceso al poder del Estado y la ausencia de participación democrática en su producción. En efecto, en el Perú durante los últimos 40 años 9 de cada 10 normas que han tenido que obedecer los ciudadanos han sido producidas por el Poder Ejecutivo sin participación democrática de ninguna especie, trátese de gobierno democrático o dictadura.

No obstante ello, la normatividad extralegal es un sistema regulatorio imperfecto. Refleja una vocación social por el orden y una preferencia mayoritaria por la economía de mercado, pero carece de completa efectividad porque le falta coacción *erga omnes*. No es igualmente seguro que la ley para, por ejemplo, garantizar el derecho de propiedad tiene,

en términos generales, una vigencia restringida al ámbito de personas que son miembros de la organización que provee estas reglas.

Esto, por supuesto, no quiere decir que la normatividad extralegal carezca de mecanismos de coacción o coerción para tener vigencia. De hecho, ellos existen, pero son bastante limitados por comparación con los que cuenta el Estado. Por ejemplo, frecuentemente se utiliza la presión del grupo para obligar al infractor a cumplir sus deberes o se le margina de la protección de la organización. En algunos casos muy extremos, sobre todo en asentamientos informales, se llega a la expulsión, inclusive física, de la persona, autorizando la organización la instalación de otro individuo en su lugar. Pero, en general, se trata de mecanismos improvisados que hacen que no en pocos casos se llegue a la violencia, ahí donde la normatividad extralegal es incapaz de imponerse cabalmente.

Por consiguiente, los individuos tienen que asumir muchos costos derivados de su condición de informalidad: la falta de protección legal, no poder recurrir a los tribunales, no tener acceso al crédito ni a los seguros, soportar una incidencia mayor de corrupción de los funcionarios públicos, la falta de seguridad legal para sus derechos de propiedad y contratos, la carencia de personas jurídicas para organizar sus

negocios y repartir riesgos, etc.

Adicionalmente, toda la sociedad tiene que soportar las externalidades negativas resultantes: la carencia de una responsabilidad civil extracontractual efectiva hace que los agentes económicos no necesariamente sean responsables por todas las consecuencias de sus actos y las esparce indiscriminadamente entre los miembros de la comunidad. Esto hace que no toda actividad económica privada sea, a la postre, socialmente deseable e incrementa la demanda de intervención estatal entre aquellos sectores de la opinión pública que identifican lo informal con lo anárquico.

Esto, de alguna manera, explica la paradoja de que, pese a constituir un sector mayoritario de nuestras sociedades, los informales no sean necesariamente populares entre la opinión pública, y plantea el enorme desafío de hacer ver que los muchos defectos que pueda aparentemente tener el mercado son más bien defectos de un Estado que ha sido incapaz

de generar un orden con plena vigencia social.

La informalidad no es, pues, una situación de beneficio neto. Tiene costos enormes. Como los informales carecen en su *mayor parte* de derechos de propiedad, no tienen tampoco los estímulos adecuados para invertir.

El ILD hizo un trabajo de campo para poner de relieve este problema, comparando lo que sucedía en dos Pueblos Jóvenes de Lima. Ambos habían sido invadidos en el mismo año, tenían características geográficas similares y una población con un ingreso y nivel educativo equivalentes; la única diferencia relevante entre ellos era que uno, por la mayor destreza de sus dirigentes, contaba con títulos de propiedad y el otro no. Como consecuencia, en el Pueblo Joven con títulos de propiedad la inversión en viviendas era 41 veces superior que en el Pueblo Joven sin títulos. Posteriormente el ILD tomó una muestra mayor y encontró, para 47 Pueblos Jóvenes, que la relación entre seguridad legal e inversión es de 9 a 1. Esto quiere decir, simplemente, que la gente invierte nueve veces más cuando tiene derecho de propiedad seguro que cuando no lo tiene.

De la misma manera, al estar dedicados a actividades informales estos individuos no utilizan contratos exigibles ante los tribunales, ni pueden conformar personas jurídicas con responsabilidad limitada y carecen de acceso al mercado de capitales. Esto los hace recurrir al mercado informal donde obtienen crédito con tasas de interés superiores al 20% mensual y sólo por seis meses. Tampoco tienen acceso al mercado de seguros; con el resultado de que cuando a un empresario informal, por ejemplo, se le quema el taller pierde todo. Esto limita severamente sus posibilidades de producción por cuanto no están en capacidad de distribuir riesgos entre otros miembros de la sociedad.

Esta lista de costos podría extenderse indefinidamente. No obstante, quiero destacar de lo dicho que las actividades informales no son las deseables, por más que el empresariado informal puede despertar un entusiasmo desbordante al confirmar la preferencia popular por la economía de mercado.

Los múltiples defectos de la normatividad extralegal tienen consecuencias negativas en el rendimiento de las actividades informales, especialmente en lo que se refiere a su productividad. En efecto, el ILD ha calculado que en la actualidad las deficiencias institucionales hacen que la productividad de las actividades informales equivalgan a solamente un tercio de la productividad de las formales, colocando al país muy por debajo de su frontera de posibilidades de producción.

Asimismo, por encontrarse inmersos en un mercado político que beneficia a los que logran un contacto preferente del Estado, los informales pueden desarrollar -y en efecto lo

hacen- conductas tan rentistas o tan anticompetitivas como cualquier otro miembro de la sociedad.

Por consiguiente, cualquier planteamiento político que quiera hacerse tiene que partir por reconocer estas múltiples evidencias y sustentarse en una profunda reestructuración del Estado. Sólo así será posible aceptar que en nuestros países la ley carece ya de legitimidad. Y que ésta se encuentra en cada vivienda humilde donde se reivindica el derecho a la propiedad privada, en cada vendedor ambulante donde se reclama la libertad de contratar, en cada empresario privado donde se conserva la libertad.

LA ECONOMIA INFORMAL EN LA ARGENTINA: RESULTADOS DE UNA INVESTIGACION SISTEMATICA*

Manuel Mora y Araujo y Felipe Noguera**

Para definir al sector informal de la economía se enfoca el tema de la relación entre los individuos y el Estado desde dos perspectivas: el Estado como tomador de recursos, y el Estado como fuente de recursos.

El sector informal queda definido, entonces, como la parte del sistema donde los agentes productivos no contribuyen al Estado ni reciben de éste.

La encuesta cuantitativa diseñada para estudiar el tema se realizó en seis áreas urbanas de la Argentina, revelando que la población que trabaja comprende a un 60% de las personas mayores de 14 años. De ellas, la parte formal y la no formal se dividen en dos grupos de aproximadamente el mismo tamaño.

Desestimando al 40% que no trabaja, resulta un 39% de la población activa empleada en ocupaciones formales, mientras la informalidad abarca al

- * La investigación a la que se refiere este artículo fue realizada en 1986 para el Instituto de Estudios Contemporáneos (IDEC), de Buenos Aires. Se trató de un estudio sobre los aspectos sociales y políticos de la informalidad, y su dirección estuvo a cargo de los Lic. Manuel Mora y Araujo y Felipe Noguera, con la colaboración de la Lic. Lidia de la Torre. Simultáneamente se desarrolló otro estudio sobre los aspectos económicos de la informalidad, bajo la dirección del Dr. Adrián Guisarri, y uno sobre los aspectos históricos del fenómeno en la Argentina, a cargo de Juan Carlos Casas y Javier García Labougle. La coordinación general del proyecto estuvo a cargo del Lic. Marcos Victorica.
- Los autores son socios directores de la firma consultora Mora y Araujo, Noguera y Asociados, de Buenos Aires. Manuel Mora y Araujo es sociólogo, y se desempeña además como investigador titular en el Instituto Torcuato di Tella, y como docente en la Universidad de Belgrano. Felipe Noguera es matemático.

61%; 36% de trabajadores por cuenta propia, 15% en negro, 10% informales en la segunda ocupación. Es difícil no asociar este hecho con el persistente estancamiento económico que caracteriza a la Argentina desde hace varias décadas. La incapacidad de la Argentina para canalizar la resolución de sus tensiones sociales a través del incremento continuo de la productividad global de la economía es uno de los rasgos que la apartan de otras sociedades modernas.

Esta investigación muestra que en Argentina la economía no formal alcanza una magnitud enorme, y que su localización es "vertical", acoplándose a casi todos los sectores de actividad un segmento no formal que se diferencia escasamente, en los valores y expectativas de sus miembros, del segmento formal.

Esta situación no es buena para la sociedad porque no es equitativa, y porque es una fuente de ilegitimidad institucional, y por tanto un factor de inestabilidad política.

La economía informal es toda aquella actividad económica que consigue evadir el pago de impuestos o cargas sociales y que, por lo tanto, no está registrada en las cuentas oficiales y nacionales. La economía informal puede ser concebida desde dos perspectivas: en términos de la parte del producto nacional que se genera en ella y en términos de la cantidad de personas que encuentra dentro de ella una ocupación con la que ganarse la vida.

La investigación que se realizó en la Argentina para el Instituto de Estudios Contemporáneos permitió dimensionar el fenómeno, desarrollar un marco conceptual para su interpretación y explorar varios de sus correlatos e implicaciones. De acuerdo con los resultados del análisis económico, aproximadamente un 40 por ciento del producto nacional argentino es informal¹; de acuerdo con el análisis socioocupacional, casi seis de cada diez personas que trabajan lo hacen en el sector informal.

Los Segmentos de la Economía

Para definir adecuadamente al sector informal de la economía conviene enfocar el tema de la relación entre los individuos y el Estado desde dos perspectivas: el Estado como tomador de recursos (impuestos directos e indirectos, cargas sociales), y el Estado como fuente de recursos (subsidios, protecciones, transferencias diversas). En la primera perspectiva, es posible, entonces, definir un segmento de la población

compuesto por los individuos que no contribuyen, que consiguen evitar que el Estado tome recursos de ellos —al menos en una medida significativa—, o bien que se encuentran exentos de realizar contribuciones al fisco —bien porque forman parte del aparato estatal, bien porque han sido beneficiados con las exenciones—.

En la segunda perspectiva, se enfoca la relación en términos de la contribución que el Estado hace a quien produce. El Estado transfiere recursos a algunas unidades productivas bajo la forma de subsidios directos o indirectos, créditos preferenciales, ventajas impositivas, protección aduanera y otras.

El sector informal queda entonces como la parte del sistema donde los agentes productivos no contribuyen al Estado ni reciben de éste. La relación queda expuesta en el gráfico 1, donde se localizan cuatro segmentos de un sistema productivo: 1) el informal, que ni contribuye ni recibe, como hemos expuesto; 2) el sector público, que no contribuye pero recibe del Estado; 3) el sector subsidiado o para-estatal, que contribuye pero también recibe, y 4) el sector de mercado, que contribuye pero no recibe.

El tamaño relativo de estos cuatro segmentos es un dato importante para el diagnóstico de una economía. El sistema capitalista, por ejemplo, es una combinación de economía privada y roles del Estado; se basa, en consecuencia, en la idea de que los agentes económicos producen de acuerdo con su iniciativa, sin ayuda estatal, pero a la vez contribuyen a solventar los gastos públicos. Es un sistema centrado en el segmento de mercado.

En el modelo capitalista, el Estado provee la infraestructura (jurídica, política y en otras áreas), necesaria para el desenvolvimiento del sector formal. En ese modelo, tanto el segmento para-estatal como el informal son "impuros"; su existencia distorsiona la lógica sobre la cual opera el sector formal de mercado.

¿Cuándo es que los agentes productivos tienden a salir del segmento de mercado? Lo hacen principalmente cuando las cargas que el Estado impone son muy severas y los recursos con los que dispone para obligar a cumplirlas son escasos; en esa situación, los que pueden evaden. Pero lo hacen también cuando el segmento donde se recibe algo del Estado crece demasiado, de manera que los que contribuyen y no reciben se sienten perjudicados por esa situación.

Cuando el sector para-estatal y el sector subsidiado son muy grandes en relación con el sector de mercado, los individuos que se encuentran en éste no tienen incentivos suficientes para permanecer en él. Normalmente, procuran pasar al sector de mercado; y en su defecto procuran pasar al sector informal, donde si bien no se recibe nada tampoco se contribuye.

La investigación sobre la economía informal argentina muestra que ésta es la motivación que ha llevado a la mayoría de las personas a buscar sus ingresos en el segmento in-

formal de la economía.

Las implicaciones de esto son importantes. El sistema desalienta crecientemente a su sector de mercado, que es donde normalmente las economías más productivas del mundo generan los procesos más dinámicos que llevan al progreso de la colectividad. Es bastante claro que inclusive una eventual reducción del sector estatal, para-estatal y subsidiado —la que en la Argentina todavía no ha comenzado a tener lugar—, si no va acompañada de una menor presión impositiva y social sobre el segmento de mercado, tiende a que la gente busque un lugar productivo en el segmento informal. Es lo que viene pasando en la Argentina de manera creciente, con algunas consecuencias buenas y otras malas, pero con una creciente desorganización de la economía y del Estado.

Tipología de Situaciones Laborales

La participación de la economía en los segmentos público, formal privado, para-estatal e informal es, en términos generales, una clasificación de las transacciones económicas. Se entiende que una misma persona puede participar de varias transacciones que correspondan a distintos segmentos. Por ejemplo, un empleado público puede pagar a un empleado do doméstico en situación informal, o un profesional formal privado puede tener algunos negocios de tipo para-estatal.

En la investigación realizada se adoptó el criterio de clasificar a cada integrante de la población estudiada según la situación laboral en que genera sus ingresos. Para ello se de-

sarrolló una tipología de situaciones laborales.

La tipología surge de la observación sistemática² de las situaciones ocupacionales de los individuos, y de la conside-

La investigación incluyó una encuesta piloto y un conjunto de entrevistas exploratorias abiertas, previamente a la realización de una encuesta sistemática a una muestra aleatoria de la población.

ración de las normas legales vigentes. Sus cinco tipos cubren todas las situaciones posibles, aproximando cualquier caso real a uno de ellos de manera excluyente. La tipología permite separar a las personas que *no trabajan* de quienes sí lo hacen; entre los que trabajan, separa a los formales de los informales; separa a quienes son a la vez formales e informales en una segunda ocupación; y dentro de los informales, separa a quienes son trabajadores por cuenta propia de quienes trabajan en relación de dependencia.

Los tipos son:

- 1 Formal: Se define como tales a todos aquellos individuos que trabajan en relación de dependencia cumpliendo con todas las normas legales, y a los trabajadores por cuenta propia o patrones que cumplen con las normas vigentes.
- 2 Informal por cuenta propia: Se define como tales a los trabajadores por cuenta propia o patrones con pocos empleados que trabajan al margen de las normas legales vigentes.
- 3 Informal por segunda ocupación: Se define como tales a todos aquellos que tienen un empleo formal y que simultáneamente realizan algún otro trabajo por cuenta propia o tienen una segunda ocupación en relación de dependencia, pero al margen de las normas legales.
- 4 Informales en negro: Se define como tales a los empleados no declarados, sin beneficios legales.
- 5 No trabaja (ni hace changas): Se define como tales a los jubilados, las amas de casa y los estudiantes que no trabajan, a los desocupados y a otros que no trabajan por decisión propia.

Para operacionalizar la tipología se tomaron en cuenta las siguientes variables: condición ocupacional, jubilación, pertenencia al sector público o al privado, cobertura social, relación laboral, cantidad de personas con las que trabaja.

Estimaciones Cuantitativas

La encuesta cuantitativa diseñada para estudiar el te-

ma se realizó en seis áreas urbanas de la Árgentina.³

Utilizando la tipología descrita, la encuesta revela que la población que trabaja comprende a un 60% de las personas mayores de 14 años. De ellos, las partes formal y la no formal se dividen en dos grupos de aproximadamente el mismo tamaño. Un 29% mantiene ocupaciones formales, mientras un 31% está enteramente en la no formalidad: 22% son informales por cuenta propia y un 9% informales en negro. A la vez, de las personas que mantienen ocupaciones formales, existe una franja que comprende al 6% que tiene una segunda ocupación informal; es decir que participan tanto de uno como del otro segmento, pudiendo por lo tanto ser doblemente contabilizados (ver Gráfico Nº 1).

Desestimando al 40% que no trabaja, resulta un 39% de la población activa empleado en ocupaciones formales, mientras la informalidad abarca al 61%; 36% de trabajadores por cuenta propia, 15% en negro, 10% informales en la segunda

ocupación.

La importancia relativa del sector informal en la economía argentina es algo mayor en la Capital Federal, siendo algo menor en el Gran Buenos Aires y todavía menor en el conjunto de las ciudades del interior del país que fueron estudiadas.

Al mismo tiempo es mayor en el interior la proporción

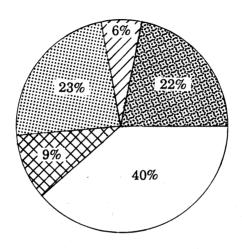
de personas mayores de 14 años que no trabajan.

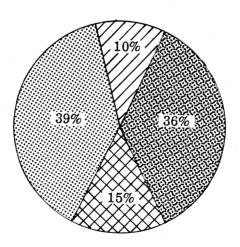
Una proporción muy importante de las personas que no trabajan son mujeres. En la población mayor de 14 años

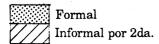
La encuesta se realizó con una muestra de 800 personas de ambos sexos, representativa de la población mayor de 14 años de edad, seleccionada mediante técnicas probabilísticas, estratificada por sexo, en las siguientes áreas urbanas: Capital Federal, Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y San Miguel de Tucumán. El límite de 14 años respondió a la norma legal vigente que autoriza el trabajo de personas de esa edad; el límite de edad máxima se dejó abierto, ya que en la encuesta piloto y el estudio de casos se comprobó que una considerable cantidad de jubilados continúa trabajando después de obtener la jubilación legal. Los porcestimaciones de las encuestas se expresan en porcentajes que se corresponden con la realidad, dentro de un margen de error estimado menor de 4% (en más o menos), con un intervalo de confianza del 95%.

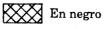
Gráfico Nº 1

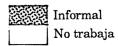
Distribución de la Población en Distintas Situaciones de Formalidad Ocupacional











se encuentra que de todas las mujeres, un 56% no trabaja, mientras que entre los hombres, sólo un 23% no lo hace (ver Gráfico N° 2).

Es muy claro también que los hombres se emplean en el sector formal de la economía en mayor medida que las mujeres, de donde resulta que, entre la población económicamente activa, hay una menor proporción de ocupados informales entre los varones que entre las mujeres. El trabajo

femenino es un fenómeno en gran medida informal.

Los resultados de la investigación sugieren que la informalidad está estrechamente relacionada con las decisiones que llevan a la gente a entrar y a salir del mercado de trabajo, y con las oportunidades de obtener ocupaciones que satisfagan a la vez las expectativas de ingresos y la flexibilidad demandada en materia de horas de trabajo, compromiso en el tiempo y otras condiciones similares. Muchas personas encuentran incentivos para entrar en actividad laboral precisamente en la medida en que pueden hacerlo informalmente.

La investigación proporciona, así, un complejo cuadro del proceso de vinculación de la población con el mercado de trabajo. Por ejemplo, los menores de edad de los estratos socioeconómicos más bajos deciden trabajar, en lugar de estudiar, o lo hacen en gran medida en ocupaciones en negro; las personas mayores de esos mismos estratos se retiran de la vida activa más tempranamente que las de los estratos más altos, pero éstas también en mayor medida se ocupan en negro; las mujeres de edad adulta prefieren las ocupaciones informales por cuenta propia en mayor medida, pero esto tanto más cuanto menor es su nivel económico social.

En otras palabras, la informalidad ocupacional recubre en amplia medida la franja de las situaciones limítrofes entre la condición laboral activa y la pasiva: muchas personas que obtienen ingresos de su trabajo dejarían de trabajar si no pudieran hacerlo en posiciones informales.

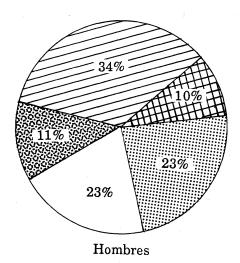
La Informalidad y el Orden Socioeconómico

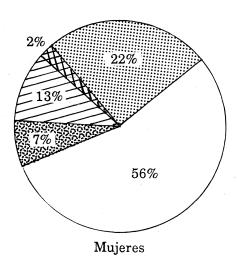
Cuando el fenómeno de la informalidad en la Argentina es comparado con el de otras sociedades contemporáneas, aparecen varias diferencias llamativas. La primera de ellas es, ciertamente, la magnitud que la informalidad ha alcanzado en este país.

Es difícil no asociar este hecho con el persistente estancamiento económico que caracteriza a la Argentina desde ha-

Gráfico Nº 2

Tipo de Formalidad Ocupacional por Sexo







Formal Informal por 2da.



En negro



Informal

No trabaja

ce varias décadas. La incapacidad de la Argentina para canalizar la resolución de sus tensiones sociales a través del incremento continuo de la productividad global de la economía es uno de los rasgos que la apartan de otras sociedades modernas. La Argentina es, por añadidura, una sociedad con un alto nivel de expectativas en su población, lo que torna aun más dramático el cuadro que surge del estancamiento económico.

Una segunda característica diferencial de la informalidad argentina es que ella abarca a la sociedad entera, en todos sus estratos. Cuando la informalidad argentina es comparada con la de otras sociedades latinoamericanas, resalta la diferencia con un tipo de economía informal que prevalece en algunos países, que se caracteriza por la "horizontalidad" en su relación con el resto de la sociedad. Las economías informales estructuradas horizontalmente suelen generar subculturas altamente diferenciadas, a menudo con sus propias normas y reglas de arbitraje. Este no es el caso en la Argentina, donde la informalidad se inserta como una prolongación casi natural en la mayor parte de los sectores productivos, con poca diferenciación de normas, reglas y valores.

En otras palabras, la economía no formal argentina se encuentra relativamente bien integrada a la parte formal de la economía

El estudio de las motivaciones, percepciones y valores muestra muy escasa diferencia entre las personas que pertenecen al sector formal y las que pertenecen al informal. Se diría que la cultura de la economía informal ha permeado a la parte formal de la economía, diseminando sus propios valores en toda la sociedad. Esto es particularmente claro en lo que concierne a la percepción y definición de lo lícito y lo ilícito, lo permitido y lo no permitido.

Los aspectos microsociales de la informalidad antes comentados tienen importantes correlatos macrosociales y macropolíticos que no han formado parte central de esta investigación, pero cuya consideración ayuda a dotar de signifi-

cación al cuadro general estudiado.

Estamos en presencia de una situación en la que se ha alcanzado un alto grado de ilegitimidad de las instituciones públicas que regulan o norman la actividad laboral. Una enorme parte de la población considera posibles y aceptables muchos comportamientos que implican desconocer el marco institucional vigente en estos aspectos de las relaciones sociales. En este plano específico, puede decirse que en una medi-

da considerable los gobiernos ya no gobiernan a la sociedad

argentina.

La magnitud del fenómeno de la informalidad en la Argentina habla de un sistema social trastornado en sus aspectos institucionales y funcionales: un sistema donde la sociedad busca sus normas de una manera anárquica y donde el control sobre los recursos institucionales, en lugar de servir a la implementación de una normativa legítima, sirve a la prosecución de objetivos particulares de quienes logran ejercerlo.

Desde un punto de vista macrosocial, este sistema opera de tal forma que en la práctica desincentiva a las actividades productivas formales. No sólo la economía se torna menos productiva por el hecho de que la expansión del sector informal canaliza recursos hacia actividades que son, en promedio, menos productivas; aun más importante por sus consecuencias es la generación de incentivos para buscar, dentro del sector formal, localizaciones de baja productividad y alto grado de subsidio o, en términos más generales, de una alta relación entre el trabajo generado y las recompensas que se obtienen (actividades con alto componente de subsidio, empleos públicos con bajo nivel de exigencia, etc.).

De tal modo, la sociedad argentina se ha ido estructurando en términos tales que las transferencias netas de recursos de los sectores más productivos, y que por lo tanto generan un mayor excedente hacia los sectores de menos productividad relativa, son suficientemente altas como para desalentar la permanencia en el sector más productivo. Los únicos escapes a tal situación son la entrada al sector subsidiado o la incorporación al sector informal.

El desarrollo del sector no formal de la economía argentina responde a las mismas causas que se reconocen en otros países. Aun en las economías desarrolladas existe una franja donde tienen lugar actividades no formales y transacciones en negro. En casi todas partes, hay jubilados y personas bajo asistencia social que trabajan algunas horas en negro; menores, mujeres u otras personas que por distintas razones no son seleccionables para un empleo y son contratadas irregularmente; personas que no pueden conseguir un empleo por restricciones sindicales a la entrada a una determinada rama, o porque salarios artificialmente altos desalientan a los empleadores, y buscan un modo de ganarse la vida informalmente; transacciones que se realizan subterráneamente para evadir la presión impositiva, y que muchas

veces hasta tienen lugar sin la utilización de dinero como medio de cambio.

En muchas economías —especialmente en países no desarrollados o en Estados colectivistas— la burocracia pública controla la entrada a cualquier actividad, imponiendo regulaciones y costos que desalientan a muchas personas y las impulsan a instalarse informalmente. En algunos casos —el de Italia ha llegado a ser paradigmático—, actividades productivas complejas han sido montadas en una suerte de sistema paralelo, con el propósito de eludir las restricciones sindicales y la presión fiscal.

En todas partes los mismos elementos están en juego:

- a) el Estado en busca de recursos para financiar sus gastos;
- b) el Estado en busca de un óptimo social —o en busca de redistribuir recursos bajo pretexto de que se busca un óptimo social—.
- c) los sindicatos y otras coaliciones distributivas afectando precios para restringir la entrada a una cierta actividad o controlar su ejercicio;
- d) e individuos que necesitan ganarse la vida trabajando.

Es el peso relativo de todos estos elementos, y la manera en que se relacionan entre sí, lo que determina en definitiva cómo se estructura una economía. En general, las regulaciones y restricciones de tipo b) y c) que imponen el Estado y los sindicatos son la principal fuente de estímulo para buscar un lugar en el sector informal. Esas fuerzas tienden por lo tanto a generar ilegitimidad de las instituciones. Muchas veces conspiran contra el objetivo a) del Estado, al reducir la base imponible por el achicamiento del sector formal, induciendo a los gobiernos a buscar nuevas fuentes de recursos a través de impuestos no consentidos por la población, inflación o endeudamiento.

Nada de todo esto resulta nuevo en la Argentina. Las diferencias existentes, en todo caso, están en la localización de las actividades informales, en el sistema social y en la magnitud que alcanzan.

Esta investigación muestra que en Argentina la economía no formal alcanza una magnitud enorme, y que su loca-

lización es "vertical", acoplándose a casi todos los sectores de actividad un segmento no formal que se diferencia escasamente, en los valores y expectativas de sus miembros, del

segmento formal.

Esta situación no es buena para la sociedad porque no es equitativa, y porque es una fuente de ilegitimidad institucional, y por tanto un factor de inestabilidad política. Pero a la vez no es modificable si no se produce un cambio global del sistema. El cambio necesario es una transferencia de poder de decisión a los particulares. Si el Estado mantiene su pretensión -una pretensión de muchos gobernantes, legisladores, burócratas y hasta jueces- de ser el artífice de un óptimo de bienestar para la colectividad, la predicción que se deriva del análisis que aquí hacemos es que la parte no formal de la economía continuará creciendo. Si los grupos sociales más poderosos mantienen su capacidad de imponer reglas a la colectividad, influyendo en las decisiones públicas y alimentando su poder con esas decisiones, la Argentina continuará siendo una economía sin crecimiento de la productividad.

Si las políticas públicas parten de una aceptación de esta situación, entonces la equidad contributiva se logrará básicamente disminuyendo la presión fiscal sobre el sector formal, y no aumentando la presión sobre el sector informal. Con una menor presión sobre las actividades formales se generarían de inmediato incentivos para permanecer en ese sector en lugar de buscar nichos informales donde la probabilidad de que el Estado llegue es muy baja. Por otro lado, si el Estado argentino deja de constituir un instrumento de redistribución de riqueza a través de transferencias que afectan los intereses de los que más producen, la propensión a eludir

las obligaciones fiscales será menor.

La colectividad dispondrá, entonces, de un Estado más sano desde el punto de vista fiscal y más legítimo desde el punto de vista político.

ESTUDIO

LA APROPIACION CULTURAL EN EL PENSAMIENTO Y LA CULTURA DE AMERICA LATINA

Bernardo Subercaseaux*

Nos proponemos indagar lo que ha sido un problema recurrente en el intento por perfilar el pensamiento y la cultura latinoamericanos: la relación entre lo local y lo internacional, entre lo propio y lo exógeno. Preguntamos —en definitiva— por las características y por la singularidad —y si es que acaso la tiene— de este pensamiento con respecto al europeo o al euronorteamericano. El corpus que tendremos en consideración es el que ha sido relativamente canonizado en esa subdisciplina conocida como historia intelectual o historia de las ideas en América Latina¹. Incluye al ensayismo, al pensamiento político y social, al pensamiento económico y estético; pero excluye al pensamiento mágico y mítico, al religioso y popular y también al que está presente en discursos imaginarios como la poesía o la novela.

* Licenciado en Letras, U. de Chile; Master en M. A. y M. Phil., U. de Harvard; investigador y Subsecretario Ejecutivo de Ceneca y autor de varios estudios sobre cultura chilena y latinoamericana.

Véase, entre otros, Francisco Romero "El Pensamiento hispanoamericano", *Philosophy and Phenomenological Research*, IV, U.S.A. 1943, 132-153; Leopoldo Zea, *The Latin American Mind*, U.S.A., 1963; Augusto Salazar Bondy *Historia de las Ideas en el Perú*, Lima, 1965; Harold Eugene Davis *The History of Ideas in Latin America*, Latin American Research Review, III, U.S.A., 1968; y también *Latin American Thought: A Historical Introduction*, U.S.A., 1972; Arturo Ardao "La Historia de la Historiografía de las Ideas en Latinoamérica", *Latinoamérica*. *Anuario de Estudios Latinoamericanos*, 10, México, 1977; Wilson Martins *Historia da Inteligencia Brasileira*, Sao Paulo, 1978.

Nos interesa desplegar dos modelos básicos de comprensión de este corpus, como también algunos de los supuestos subyacentes a ellos. Se trata por una parte del *modelo de reproducción*, y por otra del *modelo de apropiación cultural*.

El Modelo de Reproducción

Tiene su base en lo que podría llamarse la evidencia constitutiva de América Latina: su relación con Europa y su pertenencia al mundo hegemónico de occidente desde su integración a la historia mundial. Desde esta perspectiva el pensamiento y la cultura latinoamericanos se habrían visto forzados desde su origen colonial a reproducir el pensamiento y la cultura europea, a desarrollarse como periferia de ese otro "universo", que a través de sucesivas conquistas se constituyó en una especie de sujeto de su historia. En la medida que este enfoque implica concebir al pensamiento laticomo la cristalización de procesos exógenos noamericano más amplios, supone el uso de paradigmas conceptuales y periodizaciones provenientes de la historia intelectual y cultural europea. Se trata de un modelo que opera y que ya. está presente en el siglo XIX, pero que posteriormente ha sido rearticulado, sobre todo en las últimas décadas, con el apoyo de concepciones historiográficas, económicas o socio-Pensamos, por ejemplo, en las teorías del orden neocolonial y de la dependencia², o en algunos conceptos pares como los de centro y periferia, metrópolis y polo subdesarrollado.

Uno de los aspectos que tematiza este enfoque es el rol de las *élites ilustradas* o de los *intelectuales*, en tanto sector diferencial de la sociedad latinoamericana que desde la independencia vendría articulando el pensamiento foráneo. El modelo de reproducción conlleva un sobredimensionamiento del papel de estas élites en relación al contexto en que ellas actúan. Este sobredimensionamiento implica también a menudo una acusación a esas élites, en palabras de José Martí

Véase, entre otros, Andrés Gunder Frank Capitalism and Underdevelopment in Latin America, Nueva York, 1967; Celso Furtado Subdesarrollo y Estancamiento en América Latina, Buenos Aires, 1967; Tulio Halperin "Surgimiento del Orden Neocolonial" en Historia Contemporánea de América Latina, México, 1969. Véase una aplicación de la teoría de dependencia al campo de la cultura en Juan Acha "Hacia la Sociohistoria de Nuestra Realidad Artística", Crítica y Ciencia Social en América Latina, Caracas, 1984. "a esos hombres montados a caballo en libros" que han tratado siempre de "vencer a los hombres montados a caballo en
la realidad". Se ha dicho que estas élites se han autopercibido como europeas, mostrando una extraordinaria voracidad
por la producción intelectual exógena, voracidad que tiene
su contrapartida en un desinterés por la producción local, ya
sea coetánea o anterior³. Se produce así una situación permanente de cortocircuitos y de falta de continuidad en la reflexión. En el plano teórico estas élites tenderían a reproducir
el debate internacional de los países europeos, sobreponiendo
con ello la validez general de lo teórico y lo metodológico a las
temáticas locales, cuando debería ser -se argumenta- todo
lo contrario.

Concibiendo así el rol de las élites surge necesariamente el tema del desfase o de las máscaras, al que tan sensibles han sido desde distintos ángulos Octavio Paz y Mario Vargas Llosa. El desfase se produciría porque ciertas corrientes de pensamiento o artísticas que surgen en Europa de condiciones históricas específicas y concretas, empiezan a existir en América Latina sin que las circunstancias y hechos que las generaron originalmente logren todavía una presencia o una fuerza suficiente. Tendríamos en consecuencia barroco sin contrarreforma, liberalismo sin burguesía, positivismo sin industria, existencialismo sin segunda guerra mundial, postmodernismo sin postmodernidad, etc. Este desfase provocaría un pensamiento incesantemente epigonal, capaz de servirnos para proyectar utopías, pero incapaz de desocultarnos por completo una realidad que tendrá siempre ángulos rebeldes a pensamientos no elaborados en la propia circunstancia. El pensamiento europeo que se ha venido reproduciendo tendría entonces un carácter epidérmico, sería una máscara, carente de una relación orgánica con el cuerpo social y cultural latinoamericano. Ello nos empujaría casi ineluctablemente hacia el ideologismo, a ser ideológicamente antes de ser realmente. Dentro de esta vocación ideologista (que sería una especie de pecado original latinoamericano) las ideas tenderían a transformarse en esquemas absolutos con respuestas para todos los ámbitos e inquietudes. Las máscaras o idearios, sin piso orgánico, pasarían por ende a ocupar (a modo de respuestas avant la lettre) el lugar que deberían ocupar los procesos de elaboración de ideas o de crea-

³ Roberto Schwarz "Nacional por Substracción", *Punto de Vista*, año IX, 28, Buenos Aires, 1986.

ción de símbolos. De allí entonces el desequilibrio entre una carencia de producción teórica y una abundancia de reproducción teórica. O la tendencia a buscar herramientas conceptuales no a partir de las realidades o procesos sociales que vivimos sino que desde un reflejo casi compulsivo por estar actualizados. Se trata, en síntesis, de una perspectiva que da pie a la hipótesis de la importación constante e indiscriminada de ideas.

Tras el tema de las máscaras y el desfase subyace una visión dual de la cultura de América Latina. Ello implica, por un lado, la existencia de un núcleo cultural endógeno, de un componente autóctono, de sustrato precolombino, indígena o rural, y por otro de un componente ilustrado, foráneo e iluminista. Desde esta perspectiva el proceso de modernización que ha vivido América Latina sería externo, y a menudo contradictorio con el ethos, con los particularismos culturales y con las tradiciones endógenas de la región.⁴ En su postura extrema esta visión tiende a desconocer la interpenetración constante que se viene produciendo entre ambos componentes, en todos los niveles y desde la propia conquista. Implica también desconocer la significación que han tenido algunas ideas exógenas como la de "libertad", tanto en la conformación de los Estados nacionales como en el curso posterior del continente.

Otro aspecto que releva el enfoque de la reproducción es el de la *mala conciencia*. Mala conciencia e incomodidad de un pensamiento y de una cultura que se sienten postizos, que se perciben condenados a la fatalidad de la traducción y del reflejo. Un lenguaje que se siente condenado a pensar en inglés, en francés, en alemán o en español y portugués, estas últimas también -lamentablemente- lenguas europeas. Las incitaciones que se hacen a romper la cadena mimética están igualmente impregnadas del síndrome de la periferia: en 1929 el venezolano Rufino Blanco Fombona se percibe como parte de una familia de "monos y loros". Somos, dice, "imitadores y repetidores de Europa ... nuestra alma se parece y está moldeada por la de otros pueblos cuyos libros leímos ... somos espíritus sin geografía ... pensadores sin estirpe ...

⁴ Véase esta postura en Pedro Morandé *Cultura y Modernización en América Latina*, Santiago, 1984.

⁵ Roberto Schwarz, op. cit.

inteligencias sin órbitas ... mentes descastadas ... nuestros corazones no tienen sangre sino tinta procedente de libros foráneos".

Por otra parte, en las últimas décadas, y casi como un espejo a la mala conciencia latinoamericana, ha correspondido en el pensamiento europeo el síndrome del etnocentrismo, dando origen a una especie de latinoamericanización de las culturas centrales y a teorías que intentan convencernos de la centralidad de la periferia.

En el caso latinoamericano detrás del malestar de una cultura de la reproducción y por habernos sentado en el banquete de la civilización cuando la mesa estaba ya servida, late -que duda cabe- la ideología del nacionalismo o del latinoamericanismo cultural. El nacionalismo cultural como ideología parte de considerar lo propio y la personalidad espiritual del país (o del continente) como un valor absoluto e incuestionable, imagina el proceso cultural como proceso endogámico, interno; en su postura extrema suele, por ende, concebir los préstamos culturales o la presencia de otras En Nuestra América José culturas como una amenaza. Martí señala: "La Universidad europea ha de ceder a la Universidad americana ... Nuestra Grecia -dice, refiriéndose a los incas y a los aztecas- es preferible a la Grecia que no es nuestra". Aunque compartamos el valor ético y el sentido político de lo que señala Martí, desde el punto de vista del pensamiento y la cultura cabría preguntarse si en rigor es así, si efectivamente "nuestra Grecia es preferible a la Grecia que no es nuestra". Preguntarse también si esa Grecia que él considera ajena no es acaso "nuestra" desde el descubrimiento y la conquista. Las cuatro notas de la guena o de la cultura son defendibles y valiosas en muchos aspectos, pero resultaría difícil sostener que rítmicamente son preferibles a la música docta de occidente.

Por último, en términos de *políticas culturales*, el modelo de reproducción -en una versión crítica- tendería a oponer la cultura autóctona a la occidental, los valores tradicionales de la comunidad a los de la sociedad moderna. Ello se traduciría en políticas favorables a la preservación de lo propio, de las lenguas indígenas y de la tradición oral. Por otra parte, en su versión parcial al modelo, las políticas culturales incentivarían un sistema de cañerías que asegurase la osmosis y la circulación inmediata de la cultura transnacional. En el primer caso, el ideal buscado sería la autarquía o la independencia cultural, y en el segundo, una especie de sucursal difusora de lo euronorteamericano. Se trata del anverso y reverso de una misma postura: aquella que configura la relación entre lo propio y lo exógeno sólo a través del modelo de reproducción cultural y de los supuestos que él conlleva.

El Modelo de Apropiación Cultural

Las insuficiencias del modelo de reproducción son evidentes. Se hace, por ende, necesario complementarlo y matizarlo con el modelo de apropiación cultural. El concepto de "apropiación" más que a una idea de dependencia y de dominación exógena apunta a una fertilidad, a un proceso creativo a través del cual se convierten en "propios" o "apropiados" elementos ajenos. "Apropiarse" significa hacer propio, y lo "propio" es lo que pertenece a uno en propiedad, y que por lo tanto se contrapone a lo postizo o a lo epidérmico. A los conceptos unívocos de "influencia", "circulación" o "instalación" (de ideas, tendencias o estilos) y al supuesto de una recepción pasiva e inerte, se opone, entonces, el concepto de "apropiación", que implica adaptación, transformación o recepción activa en base a un código distinto y propio.

El modelo de apropiación no desconoce el rol de las élites ilustradas ni de los intelectuales, pero tampoco lo sobredimensiona. Son instancias mediadoras que están subsumidas en un contexto; desde esta perspectiva serán las condicionantes socio-culturales las que, en definitiva, instituyan la legitimidad del proceso de apropiación. A través de la contextualidad operan también los nexos y las hegemonías socio-políticas que se hacen presentes en cada momento histórico. En este sentido sólo cabe hablar de máscara y de pensamiento epidérmico en una dimensión muy puntual, puesto que a mediano y largo plazo el pensamiento latinoamericano tendrá siempre una vinculación orgánica con el cuerpo social y

⁶ Bernardo Subercaseaux "El Debate sobre Políticas Culturales", Documento de Trabajo: CENECA, Santiago, 1986.

⁷ Se trata de un concepto que ha sido trabajado en la teoría de la arquitectura latinoamericana. Véase Cristian Fernández "Universalidad y Peculiaridad en la Dimensión Simbólica: un Marco Teórico", y Roberto Fernández "Hacia una Teoría de la Apropiación" en ARS, julio, Santiago, 1984.

cultural del continente, una vinculación que, por supuesto,

será distinta a la que tuvo en sus orígenes europeos.

Refiriéndose al tránsito del liberalismo al positivismo en el mundo latinoamericano del siglo XIX, Octavio Paz dice "cambiamos las máscaras de Danton y Jefferson por las de Augusto Comte y Herbert Spencer ... en los altares erigidos por los liberales a la libertad y la razón, colocamos a la ciencia y al progreso" y a sus máximos fetiches "el ferrocarril y el telégrafo"8. Concibe así el advenimiento del positivismo como el resultado de una especie de posta entre intelectuales. En el caso de Chile nuestras investigaciones nos indican que esta visión— que responde al modelo de la reproducción -es completamente inadecuada. Que el cambio, lejos de ser una posta inorgánica y epidérmica, responde a condiciones socioculturales muy precisas. Que se inscribe en una contextualidad cuyos rasgos más destacados son, entre 1870 y 1900, el cambio de rol del Estado y su influencia creciente (gracias a los excedentes salitreros), un nuevo escenario social con una oligarquía que se autopercibe en crisis y con la presencia emergente de sectores medios y populares, el conflicto entre el laicismo y el clericalismo, el predominio en el plano cultural y doctrinario de las ideas liberales pero su debilitamiento como fuerza política, y un proceso de modernización societal en marcha (en que el Estado tiene un rol protagónico) que requiere urgentes reformas educativas, administrativas y jurídicas.

Es desde este texto social que Valentín Letelier se apropia del positivismo europeo (de Spencer y Littré más que de Comte) y de las doctrinas con que el Imperio Alemán había combatido a la iglesia católica entre 1872 y 1875 (la Kultur-kampf). Lejos de ser un receptor pasivo, Letelier es altamente creativo y les da a estas ideas una articulación específica que por ser con-textual es también única y singular. Quien hoy día lea su libro La Lucha por la Cultura (1895) tendrá que reconocer que partiendo de las condiciones socio-culturales finiseculares Letelier se apropia eclécticamente del positivismo europeo vigente en su época, yendo en ciertos aspectos más allá de sus fuentes. Por ejemplo en el campo de las relaciones entre política y cultura llega a formular conceptualmente (aunque sin usar los mismos términos) las ideas de hegemonía y sociedad civil.

Si bien en el período que estamos considerando circulan otras vertientes positivistas que podrían calificarse como epidérmicas (por ejemplo el positivismo mesiánico del último Comte, difundido por los hermanos Lagarrigue), no es menos cierto que las corrientes epigonales, en la medida que son inorgánicas, operan sólo como un referente, y que por ende terminan por contribuir a la apropiación de la vertiente que está siendo legitimada por las condiciones socio-culturales. El funcionamiento del pensamiento como fuerza vital de la historia estará siempre en relación directa con su grado de articulación a la contextualidad. "No se puede detener un gaucho a pleno galope con un decreto de Hamilton" decía José Martí. Es precisamente la distancia que media entre la orientación foránea progresista y el galope tendido del gaucho, la que deberá ser zanjada por la creatividad articuladora del pensamiento latinoamericano. Se trata de dos códigos tan dispares que la distancia sólo podrá ser zanjada con la invención de un nuevo código.

Si aceptamos el rol de la contextualidad en el proceso de apropiación tendremos también que convenir que no se puede hablar de liberalismo en Latinoamérica o de positivismo en Latinoamérica o de marxismo en Latinoamérica, sino de liberalismo latinoamericano, de positivismo latinoamericano y de marxismo latinoamericano, lo que es muy diferente. Tampoco sería posible, en rigor, una historia de las ideas o una historia del pensamiento al modo tradicional. Sólo cabría una historia de las apropiaciones, o lo que es lo mismo: una historia de la cultura.

El modelo de apropiación cultural se contrapone a una visión dual de la cultura de América Latina; por definición el proceso de apropiación niega la existencia de un núcleo cultural endógeno incontaminado, rechaza el mito del purismo cultural y los esencialismos de cualquier tipo, puesto que lo latinoamericano no sería algo hecho o acabado, sino algo que estaría constantemente haciéndose, y que por lo tanto no podría ser comprendido a partir de aproximaciones preconceptuales o precategoriales. Desde esta perspectiva el positivismo de Valentín Letelier, el marxismo de Mariategui o el eclecticismo de Octavio Paz serían tan propios como el quipo incaico o la cosmogonía del Popul Vuh. El concepto de Identidad latinoamericana se des-sustancializa y pierde su lastre ontológico y finito, convirtiéndose así en una categoría en movimiento, en una dialéctica continua de la tradición y la novedad, de la coherencia y la dispersión, de lo propio y lo ajeno, de lo que se ha sido y de lo que se puede ser.

El modelo de apropiación cultural implica que se participa en el pensamiento y la cultura de occidente en términos distintos a los puramente imitativos y miméticos; resulta entonces un modelo productivo para comprender las relaciones de identidad y diferencia con la cultura europea. De este modo se matiza la mala conciencia y se supera el síndrome de la periferia. Tras el enfoque de la apropiación subyace la visión de una cultura ecuménica, abierta y no endogámica, una cultura latinoamericana que se autopercibe como parte de una cultura cosmopolita. El cosmopolitismo, que es una forma de humanismo universal, implica el derecho de los latinoamericanos a ser universales sin complejos ni culpas. Las fronteras culturales dejan de ser rígidas y de coincidir con las fronteras físicas o políticas; la autarquía y el nacionalismo cultural aparecen, entonces, como posturas rancias y sin fundamento. Desde esta perspectiva se matiza también la oposición maniquea entre lo autóctono y lo extranjero, entre lo original y lo supuestamente imitado. Oposición ésta que impedía ver la originalidad o creatividad de lo apropiado y la parte rutinaria o carente de energía cultural de lo autóctono.

El enfoque de apropiación cultural implica prestar atención no sólo a la dimensión racional del pensamiento, sino también a su dimensión simbólico-expresiva, a su voluntad de estilo. Ello porque en el lenguaje, tanto en el "cómo se dice" como en el "qué se dice", quedan inscritas las huellas de la articulación con el texto social. Es, por ende, un enfoque más perceptivo y sensible a lo híbrido, a los acoplamientos, a los sincretismos, y a los rasgos y matices que se van configurando en el proceso de hacer propio lo ajeno.

El modelo de apropiación cultural resulta también adecuado para comprender la *relación entre el pensamiento actual y el del pasado*. La tradición de pensamiento que opera en un momento histórico dado no es una supervivencia inerte del pasado; por el contrario toda tradición opera selectivamente ¹⁰, y responde por ende a una versión interesada de un

9 Un ejemplo de esta ceguera para ver la creatividad de lo apropiado son ciertas opiniones sobre Rubén Darío, a quien en su época se acusó de "galicismo mental" y de cuya obra se llegó a decir que pasaría "a la patología literaria como triste ejemplo de los abusos de la imitación y los estragos del contagio"

Raymond Williams Marxismo y Literatura, Barcelona, 1980.

pasado configurado y de un presente preconfigurado. La contextualidad y las distintas constelaciones político-culturales son los factores que inciden en el hecho de que una determinada tradición (y no otra) aparezca como significativa para el orden contemporáneo. Así como hablamos de apropiación en un sentido sincrónico (relación entre lo local y lo internacional) también puede hablarse de *reapropiaciones en un sentido diacrónico* (relación entre el pensamiento latinoamericano actual y el pensamiento latinoamericano del pasado).

En un plano histórico, cabe señalar, que en Latinoamérica ha habido climas político-culturales propicios a la vigencia de uno u otro enfoque. El momento de la independencia y de las generaciones adánicas o fundacionales que le siguieron fue más bien afín al modelo de reproducción cultural. Hacia 1890, con la incorporación estructural de la región al mercado capitalista mundial, y en el entorno de las "belles epoques" criollas, hay un clima -sobre todo entre la intelectualidad modernista- favorable al modelo de apropiación cultural.¹¹ En el siglo XX, entre 1910 y 1950, con la revolución mexicana, la vigencia de una sensibilidad criollista y del indigenismo latinoamericano, pareciera predominar el enfoque de la reproducción. Hoy día, y sobre todo en la última década, con la globalización de la economía y de las comunicaciones, con las nuevas tecnologías y con una marcada tendencia a la uniformación transnacional de la cultura, el clima aparece como más propicio al modelo de apropiación.

Estamos conscientes de que este intento de periodización es precario, y que tiende a ocultar las diferencias y a presentar los momentos históricos mencionados como si fueran homogéneos, en circunstancias que ello dista de ser así. Por ejemplo, en el momento latinoamericano actual es posible distinguir, al menos, tres matrices político-culturales bien distintas, que a su vez conllevan afinidades con uno u otro modelo. En el área del Caribe y Centro-América predomina una corriente intelectual que percibe el cambio de estructuras como una condición previa y necesaria para el desarrollo del pensamiento y la cultura del continente. Se enhebra así un discurso en que prima la denuncia de la manipulación fo-

José Martí decía "Injértese en nuestras repúblicas el mundo, pero el tronco ha de ser de nuestras repúblicas". Y Rubén Darío defendía la incorporación de todas las corrientes de pensamiento extranjeras "siempre que vengan a dar y no a quitar".

ranea y la visión redentora de la cultura popular de tradición campesina, a la que se percibe -junto con los valores que se gestan en la lucha por la emancipación- como el sustrato del desarrollo cultural futuro.

Otra matriz es la que aparece con frecuencia en intelectuales de países con gran población indígena, particularmente en Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay. Víctimas de lo que perciben como un etnocidio que se inició en la conquista, se sitúan en el marco de una concepción dualista, oponiendo la cultura nativa a la occidental, lo autóctono a lo exógeno, la cultura popular a la culta y la sociedad tradicional a la moderna. Desde esta dicotomía perciben incluso al analfabetismo como una forma de resistencia dentro de una lucha política que es para ellos eminentemente de tipo cultural. Son, entonces, partidarios, en su proyección más extrema, de una cultura anticontemporánea y antioccidental. Sin duda que estas dos primeras matrices tienen afinidad y son funcionales al modelo de reproducción.

La tercera matriz es la que proviene básicamente de intelectuales del Cono Sur, de México y de Brasil. Se trata de una matriz que busca una síntesis entre la sociedad tradicional de América Latina y la modernización contemporánea. Una matriz más abierta a los nuevos escenarios tecnológicos de la comunicación, la cultura, pero también preocupada por lograr una síntesis en que se preserve (o se conquiste) la identidad y la no-dependencia de la región. Una matriz que tiene conexiones y a la que le resulta funcional el modelo de la apropiación.

En el plano del estudio y de la comprensión del pensamiento latinoamericano cabe, por último, señalar que ha primado casi sin contrapeso el modelo de la reproducción, y que con respecto al enfoque de apropiación cultural está casi todo aún por hacerse. No se trata, por supuesto, de promover este enfoque por un mero prurito académico. Lo latinoamericano es a fin de cuentas una construcción y una representación intelectual. Desde esta perspectiva el estudio del proceso de apropiación tiene mucho que aportar al imaginario social y a una visión más compleja y menos esquemática de nuestra autopercepción como latinoamericanos.

ESTUDIO

LOS MECANISMOS DE CONVERSIÓN DE DEUDA EN CHILE*

Juan Andrés Fontaine

En los últimos años, Chile ha enfrentado el problema de la deuda aumentando las exportaciones, el ahorro nacional, la eficiencia de la inversión, reprogramando su deuda, pidiendo prestado a organismos multilaterales, atrayendo importantes flujos de capital privado y estableciendo diferentes mecanismos de conversión de deuda. Estos mecanismos operan a través del mercado secundario para la deuda chilena, aprovechando los descuentos con los que se transa esta deuda, y se conocen como los Capítulos XVIII y XIX.

El Capítulo XVIII permite a residentes chilenos comprar deuda chilena en el exterior, la que se convierte a pesos a precios libremente negociados entre el nuevo acreedor (chileno) y el deudor. Las operaciones de este Capítulo materializadas hasta ahora ascienden a US\$ 1. 222 millones.

El Capítulo XIX permite que un extranjero interesado en invertir en Chile compre títulos de deuda en el mercado secundario y los transe privadamente con el deudor nacional de estos títulos. Los pesos así recibidos pueden ser asignados a inversiones específicas, previamente autorizadas por el Banco Central. El total de las conversiones de deuda por capital propio que se han materializado hasta ahora suma US\$ 1.188 millones.

Juan Andrés Fontaine. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica, M. A. en Economía, Universidad de Chicago y Director de Estudios del Banco Central.

^{*} Presentación efectuada en la Mesa redonda de Oxford sobre Mercados de Capital Internacionales. Oxford, Inglaterra, 20-26 de febrero, 1988.

Introducción

Desde mediados de 1985, Chile ha rescatado deuda externa por US\$ 3.3 mil millones, lo que corresponde aproximadamente al 23% de la deuda de mediano y largo plazo con bancos comerciales vigente a ese año (US\$ 14 mil millones). Se operó esto a través de diferentes mecanismos de conversión de deuda, entre los que se cuenta la conversión de deuda por capital propio, basados en el así llamado mercado secundario de los pagarés de deuda externa. Esta rebaja ha compensado los incrementos de la deuda provenientes del financiamiento de la cuenta corriente y la depreciación del dólar (más de 15% de los pasivos externos de Chile están denominados en monedas diferentes al dólar), con lo cual el stock nominal de la deuda se ha mantenido más o menos constante. El stock de la deuda, tanto en relación al Producto Geográfico Bruto, como también a las exportaciones, ha declinado considerablemente durante este período, a saber, en un 11% y un 21%, respectivamente.

En el mercado secundario, las deudas de los países en desarrollo y altamente endeudados son negociadas con considerables descuentos. En el caso de Chile, el descuento ha tenido un promedio de 33% durante los últimos dos años. Al pagar anticipadamente US\$ 3.3 mil millones a través de este mercado, la economía chilena ha podido recibir una condonación de su deuda externa del orden de los US\$ 800 millones. A pesar de todas las peticiones de amnistía para las deudas, parece que los mecanismos de conversión basados en el mercado secundario constituyen aún el único medio disponible para recibir alguna condonación de las obligaciones con el exterior.

En mi presentación de hoy día trataré, brevemente, los siguientes puntos:

- a) Cómo llegamos en Chile a la conclusión de que los mecanismos de conversión de deuda, en general, y la conversión de deuda por capital propio, en particular, constituyen un instrumento útil para manejar el problema de la deuda;
- b) Cómo estos mecanismos funcionan en Chile;
- c) Cómo estos mecanismos están contribuyendo a superar algunas de las restricciones derivadas del, así llamado, "problema de la deuda", y
- d) Cómo hemos tratado de evitar algunas de sus eventuales consecuencias macroeconómicas indeseables.

El problema de la deuda chilena

Chile es considerado un país altamente endeudado. En diciembre de 1987 y *después* de las reducciones de la deuda antes mencionadas, la cuantía de su deuda externa total era levemente más alta que su Producto Geográfico Bruto (PGB) y equivalía aproximadamente al triple de sus exportaciones de bienes y servicios. Un país altamente endeudado enfrenta dos clases de problemas diferentes, aunque relacionados entre sí, a saber:

a) el problema de la transferencia, yb) el problema del riesgo.

Mucho se ha discutido el problema a), la *transferencia de cuantio-*sos recursos reales que un país altamente endeudado posiblemente deba
efectuar para servir su deuda. Tomemos un ejemplo y consideremos un país
con una razón de deuda/PGB de 100%. Si el país hubiera de pagar el monto
total de los intereses con dinero proveniente de su superávit comercial y
pudiese refinanciar o reprogramar todas las amortizaciones que vayan venciendo, probablemente tendría que reservar aproximadamente un 10% del
Producto Geográfico Bruto para este fin. Esto absorbería la mitad del ahorro geográfico (no más de 20% del PGB, típicamente) que, con realismo,
puede esperarse que genere un país en desarrollo. Si esto fuera así, la
inversión bruta escasamente alcanzaría a cubrir la depreciación del stock de
capital real (típicamente poco menos de 10% del PGB) y la inversión neta
sería insignificante, impidiendo, de hecho, el crecimiento del PGB o del
consumo.

El problema b), es decir, el *riesgo excesivo*, asociado con una posición excesiva del *stock* de deuda, hasta donde yo sé, frecuentemente se ha pasado por alto en las discusiones sobre el "problema de la deuda". El problema a) —que es esencialmente un problema de flujo de caja— se puede resolver en principio a través de la refinanciación continua del cobro de intereses. Suponiendo que se cumplan ciertas condiciones (no demasiado irreales), se puede definir una trayectoria de crecimiento de, digamos, un 4% por año, para los países altamente endeudados, compatible con un incremento en su deuda externa real a una tasa inferior al 4%. En un caso así, el refinanciamiento de intereses y amortizaciones sería el resultado de ya sea préstamos voluntarios, ya sea ejercicios "involuntarios" de la clase que se ha visto tan frecuentemente en años recientes. Esta vía se conoce por el nombre de *muddling through* (que significa salir del paso a duras penas. y justifica los puntos de vista defendidos, por ejemplo, en el plan Baker o

por Martin Feldstein en su conocido artículo de 1987 publicado en *The Economist*. Sin embargo, el problema b) —riesgo excesivo— hace que esta solución sea poco probable. Se puede demostrar fácilmente que, por ejemplo, pequeñas variaciones de las tasas de interés perturbarían la trayectoria del *muddling through* y obligarían a reducciones considerables del consumo o del servicio de la deuda. En vista de que estos riesgos son percibidos por acreedores actuales y potenciales, el refinanciamiento del servicio de la deuda no se obtiene tan fácilmente y se presenta el problema a), el de la transferencia. Pero, en esencia, el origen del problema es la percepción de un riesgo excesivo cuando las deudas llegan a ser "demasiado" altas.

En los últimos cinco años, Chile ha enfrentado el problema de la deuda con una estrategia triple:

Primero: ha puesto en práctica y perfeccionado un amplio conjunto de reformas estructurales y políticas macroeconómicas, con el fin de aumentar las exportaciones, el ahorro nacional y la eficiencia de la inversión. Al promover un crecimiento económico saludable, estas medidas, ciertamente, contribuyen a superar el problema de la deuda. Los resultados de 1984-87 en términos de crecimiento del PGB, exportaciones, empleo, inversiones y ahorro son todos realmente muy satisfactorios.

Segundo: a través de reprogramaciones de deuda, new money (dinero nuevo), préstamos de organizaciones multilaterales y flujos —cada vez más cuantiosos— de capital privado, la economía chilena ha logrado atraer considerables sumas de ahorros externos, con lo que se pudo aliviar el problema de transferencia. En efecto, en promedio, durante 1983-86, la economía chilena ha podido reprogramar o refinanciar no sólo el 100% de los pagos de amortización, sino también refinanciar las tres cuartas partes de los pagos netos de intereses sobre sus obligaciones externas. Así, Chile ha seguido en forma aproximada el método del muddling through, al que nos hemos referido antes.

Tercero: desde mediados de 1985, Chile ha establecido diferentes mecanismos de conversión de deuda, incluso conversión de deuda por capital propio, dirigidos a solucionar el problema del riesgo asociado a un stock de deuda excesivo. En esencia, estos mecanismos constituyen un método basado en el mercado para provocar una reestructuración de las obligaciones netas del país.

Evaluación del descuento del mercado secundario

Los mecanismos de conversión de deuda aplicados en Chile están basados en el mercado. Operan a través del mercado secundario para la

deuda chilena. Este mercado secundario resulta de las diferentes percepciones que existen entre los acreedores y los deudores sobre la capacidad o la voluntad de estos últimos de pagar sus deudas. En el caso de los países altamente endeudados, estas percepciones significan que, por lo menos para algunos acreedores, las deudas tienen un valor actual esperado menor al 100% de su valor nominal. Cuando los deudores asignan a sus deudas un valor esperado más alto que el que asignan sus acreedores, se desarrolla un, así llamado, "mercado secundario": ambas partes pueden obtener utilidades en una transacción con un descuento. Por supuesto, si ocurre lo contrario, o sea, cuando los acreedores asignan un valor más alto a sus demandas que el que los deudores asignan a sus deudas, tal mercado simplemente no surge.

Durante la segunda mitad de 1984, el mercado secundario para la deuda chilena empezó a desarrollarse, viéndose que los deudores privados (la mayor parte de los compromisos de Chile son adeudados por bancos y corporaciones privadas) asignaban a sus obligaciones un valor más alto que el precio que los acreedores que vendían en el mercado secundario estaban dispuestos a aceptar. Sin embargo, el mercado estaba restringido por:

- a) nuestras regulaciones cambiarias (que establecen que sólo aquellas transacciones en divisas que cuentan con previa aprobación general o específica del Banco Central, están legalmente permitidas), y
- ciertas cláusulas de los Acuerdos de Reestructuración con los bancos comerciales.

Así, el Banco Central se encontró en la situación de tener que decidir si queríamos fomentar o no el desarrollo de este mercado, poniendo en práctica disposiciones apropiadas y renegociando con los bancos comerciales las modificaciones necesarias a los Acuerdos de Reestructuración. Después de un análisis que nos ocupó durante más o menos medio año, y en el cual calculamos cuidadosamente los costos y beneficios de estas operaciones, el Banco Central dio su "luz verde" en abril de 1985. Mirando en retrospectiva esas discusiones, debo decirles que no nos equivocamos grandemente al predecir los costos y beneficios de los mecanismos de conversión de deuda, excepto en un importante aspecto: subestimamos por mucho el monto de la deuda que podría ser redimida; y nunca anticipamos que se podría llegar a una reducción de más de US\$ mil millones a través de un período de cinco años. Por supuesto, ésta ha sido una sorpresa muy agradable.

En la evaluación de los mecanismos de conversión de deuda en Chile, el problema clave era determinar si el valor actual esperado de la deuda externa chilena era más alto o más bajo que los precios a los cuales

se la negociaba en el mercado secundario. Según nuestra opinión, y dadas las políticas y proyecciones económicas de Chile, la deuda del país debería haberse valorado a un precio más alto en el mercado y entonces resultaba beneficioso para el país levantar los impedimentos señalados y dejar que las fuerzas del mercado actuaran por sí solas, eso sí que bajo un conjunto de regulaciones cuidadosamente diseñadas. Otros gobiernos de países deudores han tenido otra visión y posiblemente tengan razón. Desde luego, si alguien piensa que el "verdadero" valor de la deuda es más bajo que su precio en el mercado secundario, los mecanismos de conversión de deuda constituyen un error, un caso clásico de falta del mercado. En cierto sentido, los mecanismos de conversión de deuda sólo constituyen una herramienta relevante de política si se cree que el verdadero valor de la deuda es mayor o igual a su precio en el mercado secundario.

Después de concluir que el país podía beneficiarse con las transacciones de mercado secundario, el próximo paso era el de encontrar los recursos necesarios para financiar el pago anticipado que esas transacciones supondrían. Desde luego, el problema es que para recibir el descuento de un 33%, se debe pagar por anticipado el 67% restante de la deuda. ¿Dónde podía Chile —que en ese tiempo no estaba precisamente nadando en divisas— encontrar las divisas necesarias? Los ahora mundialmente famosos Capítulos XVIII y XIX de nuestras reglamentaciones cambiarias fueron la respuesta que encontramos.

Capítulo XVIII: Conversión de deuda para residentes

El Capítulo XVIII permite a residentes chilenos comprar deuda chilena en el exterior con sus propias reservas de divisas (probablemente mantenidas en el extranjero) o con divisas compradas en el mercado cambiario paralelo, no oficial. Una vez compradas, las deudas chilenas se deben convertir a pesos a precios libremente negociados entre el nuevo acreedor (chileno) y el deudor (generalmente un banco privado). Desde luego, el deudor sólo realizará la transacción si obtiene parte del precio, esto es, si prepaga su obligación con un descuento. Este descuento "doméstico" —para distinguirlo del descuento "externo" del mercado secundario— ha sido típicamente de 10% a 15% del valor nominal de la deuda prepagada. Debemos destacar que hasta este punto no hay intervención gubernamental en el proceso, excepto cuando el título de crédito que se ha de convertir es directamente adeudado por una entidad del sector público. Si es éste el caso, tal como veremos, la entidad pública opera básicamente del mismo modo que una entidad privada.

Se puede ver fácilmente que, a no ser que se introduzcan algunas limitaciones, el mecanismo descrito causaría una demanda masiva de divisas en el mercado paralelo y en esta forma llevaría el margen entre el mercado cambiario paralelo y el oficial a niveles desestabilizadores. Para prevenir que esto ocurra, las operaciones del Capítulo XVIII son racionadas por un sistema de remates, a través del cual los bancos (todas las operaciones deben ser canalizadas a través de bancos) licitan el derecho de usar porciones de un a cuota, el "cupo", que el Banco Central fija quincenalmente. Al ajustar el tamaño del cupo (éste ha fluctuado entre 10 y 60 millones de dólares), el Banco Central regula la presión que las operaciones del Capítulo XVIII ejercen sobre el mercado paralelo. Las operaciones del Capítulo XVIII materializadas hasta ahora ascienden a US\$ 1. 2 mil millones y el margen entre el tipo de cambio paralelo y el oficial ha mantenido un promedio de solamente 8,5% (Cuadros Nos. 1 y 2). Asimismo, la cuantía del cupo influye en la demanda de títulos de deuda chilena en el exterior y así entrega al Banco Central un instrumento para influir sobre su precio.

CUADRO N° 1; CHILE: REDUCCIONES DE LA DEUDA A TRAVÉS DE DIFERENTES MECANISMOS DE CONVERSIÓN DE DEUDAS (En millones de US\$)

	Capítulo XVIII ¹	Capítulo XIX y otras conversiones de deuda por capital propio ²	Otros ³	Total
Sector público	288.1	355.1	275.2	918.4
Sector privado ⁴	933.5	833.2	608.6	2375.3
Total	1221.6	1188.3	883.8	3293.7

¹ Incluye operaciones del Capítulo XVIII, anexo 4.

² Incluye todas las operaciones del Capítulo XIX, además de las conversiones de deuda por capital propio, de acuerdo al DL. 600 y otros.

³ Incluye canjes deuda/deuda, recompras directas por corporaciones privadas y castigos.

⁴ Incluye deuda privada con garantía pública (US\$ 574.5 millones de reducción de deuda).

CUADRO Nº 2: CHILE: CONVERSIONES DE DEUDA POR AÑO (En millones de US\$)

	1985	1986	1987	Total
Capítulo XVIII Capítulo XIX y otras	115.2	410.6	695.8	1221.6
conversiones d/c.p.	78.8	259.7	849.8	1188.3
Otros	129.3	303.1	451.4	883.8
Total	323.3	973.4	1997.0	3293.7

CUADRO Nº 3: CHILE: DESCUENTOS DE LOS MERCADOS SECUNDARIOS SPREAD DEL MERCADO PARALELO Y PRECIO DEL CUPO

E 31 12 7 F 32 10 7 M 32 7 A 32 6 11 M 31 4 17 J 33 4 14 A 32 6 14 S 32 6 14 S 32 10 17 J 33 1		Descuento mer- cado secundario	Margen para- lelo/oficial	Precio del cupo Capítulo XVIII
E 31 12 7 F 32 10 7 M 32 7 A 32 6 11 M 31 4 17 J 33 4 14 A 32 6 14 S 32 6 14 S 32 10 17 J 33 1		%	%	%
F 32 10 7 M 32 7 A 32 6 11 M 31 4 17 J 33 4 14 A 17 J 33 4 14 A 32 6 14 S 32 10 12 O 33 12 12 N 33 12 12 N 33 12 13 D 32 4 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 3 10	1986			
M 32 7 7 7 A 32 6 11 M 31 4 17 J 33 4 14 A 17 J 33 4 14 A 32 6 14 S 32 6 14 S 32 10 12 O 33 12 12 N 33 12 12 N 33 12 13 D 32 4 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 32 N 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 3 10	Е	31	12	7
A 32 6 11 M 31 4 17 J 33 3 4 17 J 33 4 14 A 32 6 14 S 32 6 14 S 32 10 12 O 33 12 12 N 33 12 12 N 33 12 13 D 32 4 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	F	32	10	7
M 31 4 17 J 33 4 14 A 17 J 33 4 4 14 A 32 6 14 S 32 10 12 O 33 12 12 N 33 12 13 D 32 4 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	M	32	7	7
J 33 4 17 J 33 4 14 A 32 6 14 S 32 10 12 O 33 12 12 N 33 12 13 D 32 4 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	A	32	6	11
J 33 4 14 14 A 32 6 14 S 32 10 12 12 O 33 12 12 12 N 33 12 13 D 32 4 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	M	31	4	17
A 32 6 14 S 32 10 12 O 33 12 12 12 N 33 12 13 D 32 4 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	J	33	4	17
S 32 10 12 O 33 12 12 N 33 12 13 D 32 4 15 1987 19 10 12 E 32 4 16 16 F 31 5 14 14 M 31 6 12 12 12 12 12 12 12 12 12 14 14 14 13 14 14 14 14 14 14 13 13 16 15 14 14 15 14 14 15 14 14 14 15 14 14 15 14 14 15 14 15 15 14 14 15 15 14 14 14 15 15 14 14 15 15 15 15 15 15 15 15 15 15 15 15 16 15 15 15 14 16 15 1	J	33	4	14
O 33 12 12 12 N 33 12 13 D 32 4 15 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	A	32	6	14
N 33 12 13 D 32 4 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	S	32	10	12
D 32 4 15 1987 E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	O	33	12	12
E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	N	33	12	13
E 32 4 16 F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	D	32	4	15
F 31 5 14 M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	1987			
M 31 6 12 A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	E	32	4	16
A 30 5 20 M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	F	31	5	14
M 30 6 15 J 30 6 16 J 30 6 16 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	M	31	6	12
J 30 6 16 J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	A	30	5	20
J 30 6 19 A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	M	30	6	15
A 34 5 24 S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10				
S 41 5 30 O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	J	30	6	19
O 47 6 32 N 47 4 19 D 37 3 10	A	34		24
N 47 4 19 D 37 3 10	S	41	5	30
D 37 3 10	O	47		32
	N	47		19
Promedio 33.5 6.3 15.4	D	37	3	10
	Promedio	33,5	6,3	15,4

Otro rasgo interesante del modo en que funciona el Capítulo XVIII es que ha dado al Banco Central un modo de compartir los beneficios del descuento del mercado secundario. En efecto, el precio pagado por el cupo ha tenido un promedio de 16% del valor nominal de la deuda convertida, y así ha producido una ganancia para el Banco Central, la que asciende a casi US\$ 200 millones (Cuadro Nº 3). Como caso ilustrativo del funcionamiento de los mecanismos de arbitraje en un mercado competitivo, el precio del cupo ha adquirido un nivel que hace virtualmente desaparecer todas las ganancias extraordinarias de la operación. En efecto, las "cuasirentas" de las transacciones -el descuento del mercado secundario externo- son asignadas en su totalidad entre los propietarios de los "factores escasos" involucrados, es decir el deudor original (quien paga por anticipado en pesos con un descuento), el proveedor de los dólares del mercado paralelo (quien recibe el margen entre el tipo de cambio paralelo y el oficial) y el Banco Central (el que cobra por el uso del cupo que él mismo establece). Es muy interesante que, al margen, el Capítulo XVIII no proporciona ningún incentivo pecuniario adicional a los ingresos de capital que no sea el 8.5% de margen entre los tipos de cambio paralelo y oficial. A pesar de este hecho, han sido atraídos capitales suficientes para redimir US\$ 1,2 mil millones de deudas a través de este mecanismo.

Naturalmente, el precio del cupo actúa como un impuesto, lo cual crea un incentivo para evadirlo. En efecto, el deudor que negocia discretamente un pago anticipado a su acreedor evita pagar el precio del cupo y en esta forma incrementa su participación en el descuento del mercado secundario. Se estima que aproximadamente US\$ 700 millones de deuda han sido rescatados a través de estas transacciones directas. Ellas se incluyen discretamente bajo el ítem "Otros" de nuestras estadísticas de conversión de deuda (Cuadros N^{os.} 1 y 2).

Capítulo XIX: Conversión de deuda por capital propio

El Capítulo XIX es el cuerpo legal que rige la conversión de deuda por capital propio. En esencia, concede un tratamiento de inversión extranjera a los pesos que un inversionista extranjero recibe del deudor nacional de los títulos comprados en el mercado secundario. Tal como sucede con el Capítulo XVIII, esta transacción es privada y el deudor comparte el descuento al pagar por adelantado entre el 85 y el 90% del equivalente en pesos de su obligación en moneda extranjera. El tratamiento de inversión extranjera significa que los pesos así recibidos sólo pueden ser asignados a

inversiones específicas previamente autorizadas por el Banco Central, cuyos dividendos y valor de capital pueden ser remesados al exterior por el inversionista después de 4 y 10 años, respectivamente. Un tratamiento similar se da a las conversiones directas de deuda por capital propio, esto es, cuando el acreedor convierte sus acreencias en capital del deudor original.

A diferencia del Capítulo XVIII, las operaciones del Capítulo XIX no están sujetas a cupo. En su lugar se las somete a un análisis caso a caso y quedan sujetas a la aprobación del Banco Central. El propósito de este procedimiento es asegurar que estas operaciones no den lugar indirectamente a egresos de divisas o a menores ingresos de divisas. Los puntos que suelen incorporarse a este análisis son los siguientes:

- La identificación del inversionista como extranjero y no como residente que simule ser extranjero para evitar el pago del precio del cupo del Capítulo XVIII;
- La identificación del proyecto de inversión para asegurar que los valores involucrados en la transacción no sugieran un arbitraje, por así decirlo, de ida y vuelta (round trip) que desestabilizaría el mercado paralelo;
- El análisis de posibles egresos de divisas que el proyecto pudiera causar. Por ejemplo, la mera sustitución del capital de compañías multinacionales radicadas en Chile o el fomento de importaciones de bienes de capital sin un financiamiento de largo plazo. En todos estos casos, para prevenir que ocurran estos egresos se imponen condiciones específicas antes de la aprobación;
- El análisis de la medida en que el proyecto pueda estar desviando inversión extranjera que en otro caso habría llegado en efectivo a través de los conductos regulares (acogiéndose al DL 600). Esto probablemente constituye la parte más difícil de todo el procedimiento. Así, pues, se emplea una regla simple: a proyectos de inversión nueva, grandes, basados en recursos naturales (en Chile estos proyectos se sitúan generalmente en la minería) se les permite una conversión de deuda de hasta sólo un 10% del componente de capital propio del proyecto. Los demás proyectos no están en principio restringidos.

El total de las conversiones de deuda por capital propio que se han materializado hasta ahora suma US\$ 1,2 mil millones (Cuadros N^{os.} 1 y 2). Aproximadamente un 20% ha sido realizado por los propios bancos internacionales acreedores para la compra o establecimiento de bancos locales,

fondos de pensiones, fondos mutuos y también servicios públicos, proyectos de minería y empresas agrícolas o industriales. Las operaciones restantes han sido ejecutadas por compañías multinacionales que, a través de estos mecanismos, han encontrado una vía atractiva para financiar inversiones en una gran variedad de actividades en Chile. La mayoría de ellas han consistido en comprar, expandir o establecer firmas orientadas a la exportación en los dinámicos sectores agrícola, forestal y pesquero de la economía chilena. Según mi punto de vista, las conversiones de deuda por capital propio han desempeñado un papel muy positivo en la rehabilitación financiera de corporaciones y bancos que estaban en mala situación económica y en el fomento de las inversiones. Probablemente también contribuirán a estimular la absorción de nuevas tecnologías y a permitir el acceso de exportaciones chilenas a nuevos mercados. Naturalmente, todos éstos son efectos laterales muy positivos de las conversiones de deuda por capital propio.

Por otra parte, la creciente presencia de la inversión extranjera en Chile ha creado alguna controversia. Los argumentos que generalmente se aducen no se refieren específicamente a las conversiones, sino que son esencialmente los mismos que siempre se han formulado en contra de la inversión extranjera en general. En esta calidad caben las preocupaciones nacionalistas sobre un presunto "control foráneo" perjudicial de la economía o la sugerencia de que las inversiones deberían estar limitadas únicamente a inversiones nuevas (presumiendo que se les pudiera operacionalmente distinguir de una "mera transferencia" de bienes existentes), o destinadas exclusivamente a sectores productivos de alta prioridad. Aunque son políticamente comprensibles, no creo que estas críticas deban tomarse muy en serio, si hemos de construir una economía abierta en Chile.

Una preocupación más interesante es aquélla sobre las consecuencias de que las inversiones extranjeras efectivamente cuenten, a través del Capítulo XIX, con un tipo de cambio preferencial. Esto se ha criticado tanto por motivos de eficiencia, como también por constituir una discriminación en contra de los inversionistas nacionales. Sin embargo, no veo nada fundamentalmente errado en subsidiar (básicamente con el dinero de nuestros acreedores) la afluencia de inversiones extranjeras a un país con dificultades financieras, especialmente si se les exige un período de gracia de 10 años para el capital invertido y de 4 años para sus ganancias. La necesidad de estimular el ingreso de capital extranjero también justifica el tratamiento preferente que el Capítulo XIX otorga a los inversionistas extranjeros, frente a los inversionistas nacionales que operan a través del Capítulo XVIII, quienes, como ya hemos explicado, obtienen sus divisas ya

sea directa o indirectamente por el mercado cambiario paralelo. Las conversiones de deuda por capital propio no se pueden analizar aisladamente del problema que les da lugar: la restricción impuesta por un exceso de deuda a la capacidad de los países para obtener el financiamiento externo que necesitan para lograr tasas de crecimiento razonables.

Conversiones de deuda y el problema de la deuda

La experiencia de Chile con los mecanismos de conversión de deuda indica que los mecanismos de conversión de deuda pueden servir para aliviar en forma significativa el problema de la deuda. Desde luego, ello no significa que ésta sea *la* única solución al problema de la deuda (¿por qué habría de existir una solución única a problema tan complejo?), ni tampoco que no tengan costo alguno (después de todo pertenecen a este mundo). De lo que se trata es que los mecanismos de conversión de deuda constituyen una solución eficaz.

Los mecanismos de conversión de deuda, como se les conoce en Chile, han servido tres propósitos:

Primero: han permitido al país beneficiarse de la existencia de un descuento para su deuda externa. Las operaciones según el Capítulo XVIII y similares implican que el monto total del descuento es obtenido por el país. El Capítulo XIX implica que cerca de una tercera parte del descuento es "captada" en esta forma, mientras que el resto se usa para estimular la inversión extranjera. Se estima que por ambos conceptos, Chile ha recibido descuentos por aproximadamente US\$ 800 millones a través de los últimos 2 años y medio, lo que equivale al 4% del Producto Geográfico Bruto de un año (Cuadro N° 4).

Segundo: la forma en que se les ha puesto en práctica ha ocasionado una reducción en el cobro de intereses, con lo que se ha aliviado el problema de transferencia a que nos hemos referido antes. Como resultado de las reducciones de deuda por el monto de US\$ 3.3 mil millones, el cobro de intereses se ha reducido en más o menos US\$ 300 millones por año, a las tasas vigentes, lo que equivale al 1.5% del Producto Geográfico Bruto y es más o menos equivalente a la brecha de la balanza de pagos proyectada para cada uno de los dos años siguientes. Debemos destacar, sin embargo, que en la medida que las operaciones del Capítulo XVIII involucran el uso de reservas no oficiales que devengan algún crédito en el extranjero, los ahorros netos en intereses asociados a estas operaciones serían más bajos.

Por otra parte, las operaciones según el Capítulo XIX crean derechos de remesa para los dividendos, que podrían comenzar a salir del país desde el quinto año en adelante. Así, parte de los ahorros en intereses tiene como contrapartida una suerte de obligación externa contingente, ligada a las ganancias percibidas sobre las inversiones efectuadas al amparo del Capítulo XIX.

CUADRO № 4: CHILE: ESTIMACIÓN DEL MONTO DE CONDONACIÓN DE DEUDAS
A TRAVÉS DE LAS CONVERSIONES DE DEUDA
(En millones de US\$)

	A Monto de conver- siones de deuda	B Descuento	AxB Condonación
Capítulo XVIII	1221.6	33	403
Capítulo XIX y otras			
conversiones d/c.p.	1188.3	10	119
Otras	883.8	37	325
(Conversiones d/d)	(68.2)	(-)	(-)
(Recompras)	(733.0)	(33)	(242)
(Condonaciones)	(83.0)	(100)	(83)
Total	3293.7	26%	847

Tercero: han permitido al país canjear deuda exterior oficial por activos nacionales mantenidos (extraoficialmente) en el exterior o por activos reales en el país. De este modo, han generado algo así como una reestructuración masiva del balance de la economía chilena. Esta reestructuración tiene el efecto de reducir la clase de riesgos del consumo y del servicio de la deuda, asociados a la economía chilena, contribuyendo así a aliviar el problema del riesgo antes mencionado. En el caso de las operaciones amparadas por el Capítulo XVIII, se trata del pago anticipado de deudas externas de intereses a tasa flotante, con reservas no oficiales mantenidas en el extranjero que, desde luego, sólo tienen un vínculo lejano con el país. Por su parte, las operaciones del Capítulo XIX implican el pago anticipado de deudas del sector público o garantizadas por éste, también a tasas flotantes de interés, entregando a cambio títulos sobre inversiones

radicadas en Chile. Estos títulos constituyen una forma de obligación extranjera que devenga pagos residuales (esto es, contingente a los resultados de los correspondientes negocios) y no goza de ninguna garantía oficial. Por otra parte, desde un punto de vista macroeconómico, los títulos representativos de capital propio son una forma de obligación extranjera que, por lo menos en el corto plazo, está denominada en moneda nacional, de modo que una devaluación de la moneda nacional también devalúa el equivalente en dólares de la obligación. Tal como en 1982 lo experimentaron dramáticamente la mayoría de los países deudores, las deudas externas involucran generalmente considerables riesgos cambiarios. En mi opinión, la consecuencia más importante de los mecanismos de conversión de deuda es aliviar el problema del riesgo, asociado a una situación de excesiva deuda.

El impacto de estos tres resultados de los mecanismos de conversión sobre el problema de la deuda se puede ver del siguiente modo: a través de los mecanismos de conversión de deuda, Chile ha sido capaz de procurar en los mercados de capital ("voluntarios", en efecto) dinero que asciende a más o menos US\$ 1,9 mil millones, de los cuales US\$ 1,3 mil millones provienen de residentes y US\$ 0,6 mil millones, de no residentes (Cuadro Nº 5). Esta es la suma de divisas que, se estima, han sido empleadas en comprar deudas chilenas en el mercado secundario. Ciertamente, se puede contraargumentar que estos capitales no se han usado para financiar, por ejemplo, muy necesarias importaciones de bienes de capital, sino que se les ha empleado para pagar deudas antiguas. Pero, entonces, el funcionamiento típico de los mercados voluntarios de capital, ¿no es acaso un permanente refinanciar obligaciones vencidas mediante nuevos créditos?

Consecuencias macroeconómicas

Los mecanismos de conversión de deuda pueden, sin embargo, crear algunos problemas macroeconómicos por sus efectos sobre la balanza de pagos, el mercado cambiario paralelo y las políticas fiscal y monetaria. Afortunadamente, la experiencia chilena demuestra que hay maneras de mitigar todos estos posibles efectos secundarios negativos. No deja de ser irónico que los mecanismos de conversión de deuda a veces sean criticados por crear toda clase de perjuicios macroeconómicos, después de haber estado en vigencia por espacio de dos años, justamente, en uno de los países más conocidos en Latinoamérica por su devoción a la estabilidad macroeconómica. De todos modos, estos efectos macroeconómicos son:

- El problema de la no adicionalidad: se considera la posibilidad de a) que, por lo menos, una parte de los mecanismos de conversión de deuda sea financiada con divisas que en otro caso el Banco Central podría haber recibido a través de inversiones extranjeras tradicionales o por algún otro conducto (incentivos fiscales a la repatriación de capital, menor subfacturación de exportaciones y menor sobrefacturación de importaciones). Si esto fuera así, las conversiones de deuda estarían usando indirectamente las escasas reservas internacionales, posiblemente agravando en esta forma los problemas de la balanza de pagos. Desde luego, nadie puede asegurar que la conversión de deuda use en un 100% flujos adicionales de divisas. Pero en Chile el procedimiento caso a caso para la aprobación de operaciones según el Capítulo XIX parece haber prevenido razonablemente bien la mayor parte de las fugas de divisas. En efecto, no sólo ha mejorado significativamente la posición de reservas internacionales, sino que, sorprendentemente, también la inversión extranjera tradicional en 1987 ha sido el doble que en 1986 y, a juzgar por los actuales ingresos de capital, en 1988 está nuevamente creciendo en forma considerable. Pero más fundamentalmente el argumento de la no adicionalidad me parece ser, simplemente, una falacia. Desde luego, para el país bien podría ser una inversión muy provechosa emplear flujos de divisas no adicionales para recomprar su propia deuda a un descuento, siempre y cuando tenga las reservas suficientes. A las tasas actuales, para alguien que espera pagar totalmente los intereses, el rendimiento implícito de comprar deuda bancaria con un 33% de descuento equivale a unos 500 puntos base sobre Libor. La debilidad de este argumento mercantilista contra los mecanismos de conversión de deuda se han hecho evidentes después de la reciente propuesta mexicana, que también usa sus excedentes de reservas para recomprar deudas antiguas. Por otra parte, la solución, que generalmente se propone para compensar cualquier posible no adicionalidad —exigir que se agregue dinero nuevo a la conversión de deuda por capital propio— funcionaría únicamente si el descuento interno, con que el deudor nacional paga por adelantado la deuda, se reduce en forma correspondiente. Dado que esta reducción acarrea una mayor transferencia de activos reales se puede demostrar que estas exigencias de new money constituyen, en efecto, un método extremadamente caro para recibir dinero nuevo.
- b) Efectos desestabilizadores sobre el mercado paralelo: tal como hemos explicado, los cupos del Capítulo XVIII se han hecho cargo de

este problema en Chile. En principio, las recompras directas por corporaciones privadas pueden crear un problema, pero se han manejado en forma fluida por las partes que han intervenido. En el hecho, uno de los rasgos más impresionantes de la reciente experiencia chilena es el tamaño de los rescates de deuda efectuados a través del mercado paralelo sin ningún aumento desmedido en su tipo de cambio. Esto sugiere que puede haberse producido una repatriación masiva de capital, canalizada a través de los mecanismos de conversión de deuda, pero estimulada también por una notoria mejoría en las expectativas acerca de la marcha de la economía chilena.

- Efectos monetarios e inflacionarios: a menudo se argumenta que las c)conversiones de deuda son fuente de expansión monetaria e inflación. En muchos casos, esta afirmación se origina en un concepto erróneo del modo en que ellas funcionan, por lo menos en Chile. Los informes de prensa sobre las conversiones de deuda por capital propio, por ejemplo, suelen sostener que el Banco Central paga a los inversionistas extranjeros el equivalente en pesos del pagaré de deuda externa que ellos han comprado en el mercado secundario. Tal como he explicado, éste sencillamente no es el modo con que el sistema funciona en Chile: el inversionista extranjero es pagado por el deudor original, quien frecuentemente es un banco privado. Si la deuda original es de una entidad pública, en vista de que la Constitución chilena prohíbe al Banco Central conceder créditos al sector público, esta entidad tiene que procurarse el dinero en el mercado de capitales nacional, en la misma forma en que tendría que hacerlo una entidad privada. Sólo si el deudor original es el propio Banco Central, pudieran las conversiones de deuda tener un impacto monetario. Pero en estos casos, el Banco Central automáticamente anula el impacto monetario por medio de un dispositivo muy simple: en lugar de pagar en pesos, paga con un bono denominado en pesos, que luego es vendido en el mercado secundario local. El hecho de que Chile tenga un mercado de capitales razonablemente bien desarrollado y sofisticado, obviamente ha contribuido a acomodar las grandes transacciones que se han efectuado según este sistema.
- d) Efectos fiscales: en vista de que frecuentemente las tasas de interés nacionales son más altas que las internacionales y que los pesos que habrán de emplearse para pagar por adelantado las deudas deben ser procurados en el mercado de capitales nacional, se dice que las conversiones de deudas del sector público exacerban los típicos problemas fiscales de los países deudores. En Chile manejamos este

- problema simplemente dejando que las entidades públicas se comporten igual que las privadas y realicen un negocio de conversión de deuda sólo si obtienen una ganancia, esto es, si estiman que el descuento conseguido compensa con creces el valor actual de la diferencia entre la tasa de interés de los préstamos nacionales y la de los extranjeros.
- Efectos sobre la tasa de interés y precios de activos: a veces se e) plantea que, como los mecanismos de conversión de deuda sustituyen financiamiento externo por financiamiento nacional, ejercen presión sobre las tasas de interés nacionales. Por otra parte, en vista de que animan a los inversionistas extranjeros a competir por bienes reales, pueden crear un ascenso rápido de los precios de bienes, lo que a su vez tendría efectos macroeconómicos desestabilizadores. A mi modo de ver, en cierta medida ambos efectos podrían ocurrir y, según las preferencias de los "convertidores" de deuda por bienes financieros o reales, la presión será más notoria sobre las tasas de interés o sobre los precios de los bienes. En la experiencia chilena, sin embargo, las tasas reales de interés bajaron considerablemente en 1986 (posiblemente por otras razones) y desde entonces se han mantenido a niveles bastante moderados (4% por año en términos reales para depósitos). Los precios de los bienes, por otra parte, han aumentado sustancialmente, lo que ha sido alimentado en parte por los mecanismos de conversión de deuda. Pero después de la recesión de 1982, los precios de los bienes estaban extremadamente subvaluados. En efecto, una de las características más interesantes de la reciente experiencia chilena es el rápido tránsito que se ha visto desde una situación de aflicción financiera generalizada entre bancos y corporaciones a la situación actual de saludables balances y precios de activos en aumento. El proceso de aumento de precios de los activos, alimentado en parte por las conversiones de deudas, ha sido básicamente una recuperación de valores muy deprimidos y, a mi modo de ver, una de las fuerzas impulsoras tras la recuperación de la producción, del empleo y de la inversión durante los últimos tres años.
- f) Efectos sobre la asignación de recursos: tal como lo hemos mencionado antes, la ganancia de capital hecha por el inversionista extranjero en las operaciones según el Capítulo XIX a veces es vista como una especie de "tipo de cambio preferencial" (permite que cierta inversión sea financiada con menos dólares). Esto ha llevado a algunos economistas a criticar las conversiones de deuda por capital propio sobre la base de que ellas inducirían una errada asignación de

recursos. Tengo dos comentarios acerca de este punto. Una es que, por lo que vo sé, las economías de países deudores se encuentran muy lejos de un "Optimo de Pareto" y, así, un subsidio no causa necesariamente una asignación de recursos errada. En efecto, como va se ha dicho, la así llamada tasa preferencial se puede considerar un medio para contrarrestar la "distorsión" de la asignación de recursos causada por los controles de cambio: en particular, la imposición de períodos de gracia de 10 y 4 años para el capital y los dividendos, respectivamente. Mi segundo comentario es que cuando las conversiones de deuda por capital propio, como en Chile, no están limitadas a ciertas áreas, sectores o actividades, serían más bien neutrales en términos de asignación de recursos, de modo que la ganancia inicial de capital sería solamente eso, una ganancia de capital, que no se traduce en costos y beneficios marginales. Por supuesto, el verdadero propósito de limitar las conversiones de deuda por capital propio a ciertas áreas, en aquellos países que así lo hacen, es precisamente afectar los costos y beneficios marginales y así alterar la asignación de recursos de mercado. Pero entonces la crítica, si corresponde, debería dirigirse contra las políticas industriales de aquellos países y no contra la conversión de deuda por capital propio como tal.

CUADRO Nº 5: CHILE: ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS DE CAPITAL ASOCIADOS A LAS CONVERSIONES DE DEUDA

	A	В	С
	Monto de	Precio del	Monto de la
	conversiones	mercado	afluencia de
	de deuda	secundario	capitales
Capítulo XVIII	1221.6	67	818.5
Capítulo XIX y otros	1188.3		560.1
(Acreedores originales)	(352)		
(Otros)	(836)	(67)	(560.1)
Otros			491.1
(Conversiones d/d)	(68.2)		
(Recompras)	(733.0)	(67)	(491.1)
(Condonaciones)	(83.0)		
Total	3293.7		1870
(de los cuales):			
por residentes	1954.6		1309.6
por no residentes	836.0		560.1

Consideración final

Como Uds. podrán haberse dado cuenta, tengo una opinión bastante positiva de la manera en que el programa de conversión de deuda ha funcionado en Chile. Desde luego, este éxito, si se me permite usar esta palabra, no es consecuencia sólo del modo en que el programa ha sido puesto en práctica, sino también del saludable clima económico creado por la administración de la política económica en general. Sin embargo, pienso que ésta es una relación que va en ambos sentidos, de modo que las conversiones de deuda desempeñan también un papel crucial en el mejoramiento de dicho clima. En parte, gracias a los mecanismos de conversión de deuda, Chile tiene por delante un camino gradual, pero por lo menos factible, que le permitirá salir del problema de la deuda. Esto, pienso, es una buena noticia, no sólo para Chile, sino igualmente para todos los países deudores.

ESTUDIO

LA AGRICULTURA CHILENA Y LOS INDICADORESSECTORIALES INTERNACIONALES*

Héctor Velis M.**

Es conocido y aceptado el hecho de que la agricultura representa un rol muy importante en la economía de numerosos países en desarrollo, realidad que es particularmente aplicable al caso de Chile.

En nuestro país, dicho sector exhibe en los últimos años estadísticas que, en forma objetiva, reflejan una superación de niveles tradicionales en diversas áreas de la actividad silvoagropecuaria. Entre otros, se pueden mencionar los alcances en materia de empleo agrícola, autoabastecimiento, sustitución de importaciones, balanza comercial, utilización de insumos, aplicación de tecnología, productividad, diversificación de la producción y de las exportaciones.

El desarrollo experimentado por la agricultura chilena demuestra que este sector puede desempeñar un papel de gran dinamismo y, a la vez, contribuir en forma importante al mejoramiento de los ingresos reales, a la creación de mayores fuentes de ocupación, a la obtención y economía de divisas y, en general, a la reducción de aquellos índices asociados al subdesarrollo.

Este informe tiene como objetivo analizar y comparar en forma descriptiva y mediante diversos indicadores objetivos, la posición relativa del sector silvoagropecuario chileno frente a otras naciones, tanto desarrolladas como en desarrollo. Las estadísticas empleadas han sido recogidas de publicaciones oficiales y autorizadas, emanadas de organismos tales como la Organización para la Agricultura y Alimentación (FAO), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina (Cepal) y el Banco Mundial.

Este artículo fue publicado originalmente en la serie "Documentos de Trabajo" (N° 98) que edita Centro de Estudios Públicos.

Ingeniero Agrónomo, Universidad Austral de Valdivia; Jefe de la Subdivisión de Estadísticas Agropecuarias, Instituto Nacional de Estadísticas.

Tierra

La superficie territorial de Chile representa el 0,6% de la superficie mundial y el 4,2% de la superficie territorial sudamericana.

El área de suelos arables o bajo cultivo corresponde al 7,4% de la superficie total de Chile, situándose en un porcentaje similar a la media sudamericana. Resalta ya en este valor la significativa participación de este tipo de suelos que exhiben los países de Europa Occidental, como España (41,1%), Francia (34,4%) y Alemania Federal (30,4%).

Respecto de otras variables, como la incidencia de la superficie de riego en la superficie arable, ésta alcanza en nuestro país a un 22,7%, lo cual, de acuerdo con el cuadro siguiente, constituye una cifra bastante interesante. En relación con otros países, puede destacarse la escasa participación del riego en la superficie arable de Brasil, Perú, Bolivia y Colombia, entre los latinoamericanos, y en otras naciones desarrolladas, como el Reino Unido y la República Federal Alemana.

Es posible evaluar otro indicador, mediante la determinación del número de hectáreas arables que le correspondería a cada trabajador agrícola, calculada esta última a través de la fuerza de trabajo sectorial. De esta manera, se aprecia que Chile dispone, comparativamente, apenas de la tercera parte de suelos arables por trabajador de lo que tiene Argentina y menos de la quinta parte de lo que poseen los Estados Unidos. En todo caso, nuestra nación está por sobre la media sudamericana y muy por encima de países como India, Perú y Haití, en los cuales la población rural es muy significativa y los suelos arables muy escasos.

Otro indicador importante lo representa la magnitud de los recursos forestales. Estos en nuestro país, en relación con la superficie total, alcanzan casi a un 21%, porcentaje de participación menor a la media sudamericana y bastante inferior a la de países como Brasil (66,9%), Perú (54,6%), Bolivia (51,6%), URSS (41,9%) y Canadá (35,4%)

No obstante exhibir un índice relativamente reducido, en la última década Chile se ha destacado como el país de mayor dinamismo en cuanto a la industrialización del sector, a su comercio exterior y al incremento de la superficie con bosques artificiales, aprovechando, entre otras, la ventaja que el pino radiata presenta en nuestro país un significativo menor tiempo de maduración. Efectivamente, dicha especie exhibe crecimientos anuales que fluctúan entre 20 y 25

 $Cuadro\,N^{\circ}\,1$

Superficie Territorial, Arable y Regada. Año 1984

3/2	22,7	5,7	4,7	4,6	2,9	5,7	3,4	11,1	15,3	6,2	4,3	2,1	10,4	8,4	23,6	7,7	14,8
regada (miles há) 3	1.257	7.919	1.660	155	2.200	322	1.200	15.616	3.145	1.160	320	150	19.831	19.485	39.700	70	219.215
%%	7,4	76,9	13,0	3,1	8,5	5,5	2,7	29,7	41,1	34,4	30,4	28,9	20,7	10,4	5,7	32,8	11,3
Arable 2	5.528	139.188	35.600	3.385	75.250	5.695	3.517	140.409	20.540	18.812	7.437	6.991	189.915	232.215	168.350	904	1.476.761
Territorial 1	74.880	1.753.454	273.669	108.439	845.651	103.870	128.000	472.375	49.940	54.563	24.428	24.159	916.660	2.227.200	297.319	2.756	13.081.014
o País	Chile	Sudamérica	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Perú	Europa	España	Francia	RFA	R. Unido	EE. UU.	URSS	India	Haití	Mundo
	o País Territorial Arable $2/1$ regada (miles há) $3/2$ 1 1 2 % 3	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 74.880 5.528 7.4 1.257	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 3 74.880 5.528 7,4 1.257 a 1.753.454 139.188 76,9 7.919 273.669 35.600 13,0 1.660	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 3 74.880 5.528 7,4 1.257 a 1.753.454 139.188 76,9 7.919 273.669 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 3 74.880 5.528 7,4 1.257 a 1.753.454 139.188 76,9 7.919 273.669 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155 845.651 75.250 8,5 2.200	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 3 74.880 5.528 7,4 1.257 a 1.753.454 139.188 76,9 7.919 273.669 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155 845.651 75.250 8,5 2.200 103.870 5.695 5,5 322	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 3 74.880 5.528 7,4 1.257 a 1.753.454 139.188 76,9 7.919 273.669 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155 845.651 75.250 8,5 2.200 103.870 5.695 5,5 322 128.000 3.517 2,7 1.200	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 3 74.880 5.528 7,4 1.257 273.669 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155 845.651 75.250 8,5 2.200 103.870 5.695 5,5 322 128.000 3.517 2,7 1.200 472.375 140.409 29,7 15.616	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 3 74.880 5.528 7,4 1.257 1.753.454 139.188 76,9 7.919 273.669 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155 845.651 75.250 8,5 2.200 103.870 5.695 5,5 322 128.000 3.517 2,7 1.200 472.375 140.409 29,7 15.616 49.940 20.540 41,1 3.145	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 2	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 74.880 5.528 7,4 1.257 74.880 76,9 7.919 273.669 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155 845.651 75.250 8,5 2.200 103.870 5.695 5,5 322 128.000 3.517 2,7 1.200 472.375 140.409 29,7 15.616 49.940 20.540 41,1 3.145 54.563 18.812 34,4 1.160	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 74.880 5.528 7,4 1.257 74.880 76,9 7.919 273.669 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155 845.651 75.250 8,5 2.200 103.870 5.695 5,5 322 128.000 3.517 2,7 1.200 472.375 140.409 29,7 15.616 49.940 20.540 41,1 3.145 54.563 18.812 34,4 1.160 24.128 7.437 30,4 320 24.129 6.991 2.8,9 150	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 2 % 3 3 74.880 5.528 7,4 1.257 273.669 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155 845.651 75.250 8,5 2.200 103.870 5.695 5,5 322 128.000 3.517 2,7 1.200 472.375 140.409 29,7 15.616 49.940 20.540 41,1 3.145 54.563 18.812 34,4 1.160 24.129 6.991 28,9 150	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 74.880 5.528 7,4 1.257 74.880 76,9 7.919 273.669 33.85 3,1 1.660 108.439 3.385 3,1 1.55 845.651 75.250 8,5 2.200 103.870 5.695 5,5 322 128.000 3.517 2,7 1.200 472.375 140.409 29,7 15.616 49.940 20.540 41,1 3.145 54.563 18.812 34,4 1.160 24.428 7.437 30,4 320 24.159 6.991 28,9 150 2.227.200 232.215 10,4 19.485	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 % 3 1 2 % 1 segada (miles há) 74.880 5.528 7,4 1.257 74.880 7,4 1.257 75.256 35.600 13,0 1.660 108.439 3.385 3,1 155 845.651 75.250 8,5 2.200 103.870 5.695 5,5 3.22 128.000 3.517 2,7 1.200 472.375 140.409 29,7 15.616 49.940 20.540 41,1 3.145 54.563 18.812 34,4 1.160 24.428 7.437 30,4 320 24.428 7.437 30,4 320 24.159 6.991 28,9 150 25.277.200 232.215 10,4 19.485 297.319 16.8350 5,7 39.700	Territorial Arable 2/1 regada (miles há) 1 2 9% 3 1 1 22 9% 3 1 2 9% 3.88 2 1,4.880 5.528 7,4 1.257 2 108.439 3.385 3,1 1.660 1 108.439 3.385 3,1 1.55 8 45.651 75.250 8,5 2.200 1 103.870 5.695 5,5 322 1 28.000 3.517 2,7 1.200 472.375 140.409 29,7 1.5616 49.940 20.540 41,1 3.145 2 4.563 18.812 34,4 1.160 2 4.428 7.437 30,4 320 2 4.428 7.437 30,4 150 2 2.227.200 232.215 10,4 19.485 2 297.319 168.350 5,7 32,8 700

Fuente: FAO.

Cuadro Nº 2
Superficie Arable por Trabajador Agrícola
(En Hectáreas)

Región o País	1970	1980
Chile	7.1	9,3
Sudamérica	7,1 4,7	·
	22,2	6,1
Argentina		27,6
Bolivia	3,0	4,0
Brasil	3,8	5,9
Colombia	2,0	2,0
Perú	1,3	1,6
Europa	3,6	5,3
España	6,6	10,6
Francia	6,5	10,7
RFA	3,8	4,9
EE. UU.	51,0	51,7
URSS	7,7	9,1
India	1,0	0,9
Haití	0,5	0,5
Mundo	1,6	1,4

m³/há, promedio que constituye el más alto para bosques de coniferas en el mundo. Cabe señalar que Nueva Zelandia tiene un promedio de 20 m³/há, Sudáfrica 15 m³/há y los EE.UU., Canadá y países escandinavos solamente 3-5 m³/há (Banco Mundial)

La superficie plantada con pino radiata creció desde 290.000 hectáreas en el año 1973, a 1.100.000 hectáreas en 1987, lo que representa la mayor área plantada en el mundo.

Respecto de los costos de producción, Chile también presenta ventajas comparativas, ya que éstos ascienden sólo a US\$ 10-12/m³ en pie. Por su parte, EE.UU. y Canadá exhiben costos de US\$ 30 y las naciones escandinavas US\$ 40-45.

Además, en el ámbito mundial se identifica a Chile como el país que posee las mejores perspectivas de aumentar

Cuadro Nº 3
Importancia de la Superficie Forestal.
Año 1984

cipación	Partic	(miles há)	Superficie	Región
%		Forestales*	Total	o País
20,7	20	15.480	74.880	Chile
52,6		139.188	1.753.454	Sudamérica
21,9		59.800	273.669	Argentina
51,6		55.950	108.439	Bolivia
6,9	6	565.280	845.651	Brasil
8,0	4	49.900	103.870	Colombia
64,6	54	69.900	128.000	Perú
32,9	3′	155.250	472.375	Europa
31,3	3	15.625	49.940	España
26,8	2	14.603	54.563	Francia
28,9	2	265.188	916.660	EE. UU.
35,4	3:	326.129	922.097	Canadá
1,9	4	932.000	2.227.200	URSS
2,7	2	67.420	297.319	India
31,7	3	4.090.621	13.081.014	Mundo
1	3: 4 2:	326.129 932.000 67.420	922.097 2.227.200 297.319	Canadá URSS India

^{*} Considera terrenos forestales y montes abiertos.

su superficie forestal, su producción y participación en el comercio internacional.

Fertilizantes

El uso de algunos insumos, como los fertilizantes, presenta a nivel mundial una gran variabilidad, ya que ello depende en gran medida de las condiciones naturales del suelo en cuanto a su riqueza o contenido de materia orgánica y nutrientes químicos. Además, del mayor o menor desarrollo tecnológico de los países, lo que incide en el grado de intensidad de su agricultura.

Según FAO, el consumo total de fertilizantes en el año 1984 alcanzó en Chile a 181 mil toneladas métricas, cifra muy inferior al consumo registrado por otros países, en don-

de el uso de abonos por hectárea de cultivo es más intensivo, como es el caso de la mayoría de los países desarrollados. Aun así, en nuestro país la aplicación de fertilizantes se ha venido incrementando en los años recientes en forma considerable, registrándose en el quinquenio 1981-1985 un aumento de un 114,5%, variación asociada también a altos niveles de producción y productividad alcanzados en este último tiempo.

Cuadro Nº 4

Consumo Bruto Total de Fertilizantes. Año 1984

Región o País	Consumo de fertilizantes (miles ton producto comercial)
Chile	181
Sudamérica	4.647
Argentina	156
Brasil	3.428
Colombia	363
Perú	78
Francia	5.780
EE.UU.	19.646
URSS	23.080
Japón	2.105
India	7.994
Mundo	130.671

Fuente: FAO.

Otra fuente de información como el Banco Mundial, señala que Chile en el año 1984 consumió 24,9 kilogramos de nutrientes por hectárea cultivable, es decir, el 70% del promedio de América Latina que fue de 35,2 kilogramos, cifra en la cual inciden fuertemente los elevados consumos de México, Colombia y Venezuela.

Semillas

Otro factor importante que contribuye a la obtención de incrementos de productividad, lo representa el uso de semillas de variedades de alto rendimiento (VAR). Chile tiene

Cuadro N° 5

Consumo Unitario de Fertilizantes Expresado en Nutrientes.
Año 1984

Región o País	Consumo de nutrientes por há cultivable (kg)
Chile	24,9
A. Latina Argentina	35,2 3,7
Bolivia	2,5
Brasil	30,4
Colombia	55,8
Haití	3,6
México	60,2
Perú	22,4
Uruguay	22,3
Venezuela	41,1

Fuente: Banco Mundial

Cuadro N° 6

Uso de Variedades de Alto Rendimiento en Trigo (En Miles de Hectáreas)

	1970)	19	83
Región o País	Superficie con VAR	% de la sup. total de trigo	Superficie con VAR	% de la sup. total de trigo
Chile A. Latina Argentina Bolivia Brasil Colombia Ecuador México Paraguay Uruguay Total Países en desarrollo	61,2 794,5 - 1,9 56,1 9,2 - 651,9 2,1 0,2	8,3 10,8 2,5 3,1 21,9 88,1 6,6	329,7 8.878,0 6.490,4 6,0 826,5 42,8 8,0 942,5 6,0 186,2	70,0 82,5 95,0 9,2 43,0 95,0 36,4 95,2 8,0 62,1

Fuente: BID.

Cuadro Nº 7

Existencia de Tractores e Importancia Relativa según Superficie Arable y Mano de Obra.

Año 1984

Región o País	Tractores (miles de unidades)	Número de há arables por tractor	Número de trabajadores agrícolas por tractor
Chile	34,8	159,0	17,1
Sudamérica	1.148,9	121,1	20,2
Argentina	203,7	174,7	4,2
Brasil	765,0	98,3	16,7
Uruguay	33,5	43,1	5,1
Europa	9.231,3	15,2	2,8
Francia	1.528,1	12,3	1,1
EE.UU.	4.657,0	40,7	0,8
Canadá	658,2	70,7	0,9
URSS	2.755,0	84,2	9,2
Oceanía	423,1	117,6	4,1
África	493,7	373,0	279,2
Asia	4.317,5	105,7	187,6
India	553,6	304,1	357,8
Mundo	23.945,9	61,6	43,6

una posición destacada en cuanto a este indicador, como se puede apreciar para el caso del cultivo del trigo. En éste, las variedades de alto rendimiento cubrieron en el año 1983 el 70% de la superficie triguera nacional, en tanto que en 1970 solamente se sembraban con este tipo de variedades el 8,3%. En promedio, en los países en desarrollo las VAR representaron en el año 1983 tan sólo el 49,7% de la superficie con trigo.

Mecanización

El nivel de mecanización de la agricultura puede evaluarse a través del indicador de disponibilidad de tractores en servicio activo. Dichas estadísticas señalan que Chile poseía en el año 1984 un inventario de 34.760 tractores en uso, lo que representa el 3% del total existente en Sudamérica.

Al relacionar la dotación de tractores con las hectáreas arables y con el número de trabajadores agrícolas, se puede apreciar que en nuestro país existen por cada tractor, 159 hectáreas arables y 17 trabajadores. Estos valores aparecen más bien reducidos al compararlos con países que exhiben índices de mecanización elevados, como los EE.UU. y Europa en general, en donde hay una mayor cobertura de tractores en relación con el número de hectáreas arables y en los cuales la disponibilidad de aquellos, versus la mano de obra agrícola, alcanza a una proporción de 1:0,8 y 1:2,8, respectivamente.

De acuerdo con estadísticas mundiales recientes, los países latinoamericanos que tienen una mayor concentración de tractores son Brasil, México y Argentina. Señalan también que a través de un índice de mecanización, expresado en la potencia disponible (HP) por hectárea arable, se pueden establecer algunas comparaciones entre diferentes países. Por ejemplo, Chile figura con un nivel medio de potencia disponible ascendente a 0,50 HP/hectárea. Al respecto, se considera que un índice de 0,50 - 0,70 HP/hectárea es adecuado para una agricultura con una eficiencia aceptable.

Cuadro Nº 8

Potencia de los Tractores en Relación con
Unidad de Superficie.

Año 1985

Región o País	Número de HP por hectárea arable
Chile	0,50
A. Latina	0,27
Asia	0,20
África	0,05
Europa	0,93
EE. ÛU.	1,02
Japón	2,30
Israel	0,85

Fuente: Cepal.

Población

La disminución relativa de la población rural versus la población urbana observada históricamente en muchos países, es un fenómeno que también ha ocurrido en Chile. Diferentes estudios concluyen que la reducción de la población rural es un acontecimiento normal en el proceso de crecimiento económico. En el cuadro N° 9, se puede apreciar que para nuestro país la participación de la población rural en la población total se ha reducido desde casi un 34% en el año 1960, a un 16% en 1986. Este descenso de la población rural puede observarse en países que tienen una gran concentración de esa población, en donde destacan Haití y Burundi, como igualmente en aquellas naciones cuyas poblaciones rurales son reducidas como EE.UU., Francia y Reino Unido.

Fuerza de Trabajo

La participación de la fuerza de trabajo agrícola también es un buen indicador de la evolución relativa de la estructura de los países a medida que éstos se desarrollan. Se observa, en general, que cuando los países avanzan en su desarrollo, las principales fuentes de empleo se desplazan desde la agricultura hacia otros sectores, como la industria y los servicios. La aseveración anterior es aplicable sólo parcialmente a nuestro país, ya que se ha detectado que si bien se ha reducido la participación de la fuerza de trabajo agrícola, entre los años 1965 y 1980, desde un 25% a un 14% (Banco Mundial), no se registra al menos entre estos años un aumento de la fuerza de trabajo en el sector industrial, pero sí en cambio en los sectores de servicios, comercio y otros. Esta situación se aprecia igualmente en otras naciones como el Reino Unido, EE.UU., Uruguay, Perú y Bolivia.

La fuerza de trabajo agrícola chilena representa el 14% de la fuerza total, siendo este porcentaje inferior al promedio sudamericano. Obviamente, regiones que cuentan con poblaciones rurales de consideración tienen una fuerza de trabajo agrícola de importancia; es el caso de países como Nepal, Etiopía, India, Haití, Bolivia, Perú y Colombia. Por su parte, fuerzas de trabajo agrícola muy reducidas las encontramos en el Reino Unido, EE.UU., Canadá y la República Federal Alemana.

Al analizar la estructura por sexo de la fuerza de trabajo agrícola, se visualiza que la menor participación le corresponde a la mujer, que en el caso de Chile representa tan sólo

Cuadro Nº 9

Estructura de la Población Urbana y Rural por Años (En Porcentaje)

Rural	16,0 15,1 15,1 15,1 25,3 33,4 33,3 32,3 33,3 73,1 73,1
1986 Urbana	84,0 84,0 84,7 74,7 74,7 66,6 67,7 81,3 26,9
84 Rural	18,0 13,8 13,8 7,1 18,0 18,0 20,3 92,4,8
1984 Urbana Rura	82,0 84,8 86,2 97,9 97,5 77,7 79,7
1970 Rural	22 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4
19 Urbana	767.75.75.75.75.75.75.75.75.75.75.75.75.75
0 Rural	33,9 26,4 26,4 73,1 54,3 52,0 49,2 55,4 35,9 89,1 10,8(65) 33,1 (65) 34,6(65) 34,6 (65) 34,6 (65
1960 Urbana	664 4 4 4 5 6 4 4 4 6 6 6 6 6 6 6 6 6 6
Región o País	Chile A. Latina Argentina Bolivia Bolivia Bolivia Colombia México Perú Venezuela Hatí RFA España Francia Reino Unido EE. UU. URSS Polonia Hungría

Nota: Paréntesis indica año al cual corresponde la información. Fuente: BID.

Cuadro Nº 10

Participación de la Fuerza de Trabajo Agrícola en la Fuerza de Trabajo Total (En Miles de Personas)

			Fuerza c	Fuerza de Trabajo			
Región		Total		Agrícola		Particip	Participación %
o País	1970		<u>1</u>	1970	1984	1970	19% 4
Chile	2.956		4.169	989	593	23,2	14,2
Sudamérica	62.463		91.628	23.790	23.157	38,1	25,3
Argentina	6:836		10.769	1.495	1.291	15,2	12,0
Bolivia	1.413		1.934	736	854	52,1	44,2
Brasil	31.544		48.536	14.166	12.768	44,9	26,3
Colombia	6.228		8.943	2.447	2.888	39,2	32,3
Perú	3.865		6.030	1.821	2.249	47,1	39,7
Europa	203.884		224.866	40.430	26.265	19,8	11,7
España	11.898		13.489	3.094	1.930	26,0	14,3
Francia	21.622		26.642	2.943	1.744	13,6	9,9
Reino Unido	25.664		27.592	725	869	2,8	2,5
RFA	26.914		29.263	2.014	1.520	7,5	5,2
EE. UU.	87.222		115.749	3.738	3.674	4,3	3,2

Cuadro N°10

Participación de la Fuerza de Trabajo Agrícola en la Fuerza de Trabajo Total (En Miles de Personas) (Continuación)

	Participación % 1970		4,5	18,0	28,5	15,9	66,1	77,4	63,8	6,89	93,0	68,1	49,3
	Partic 1970		73	25,7	38,9	34,2	74,4	85,0	70,2	7,1	93,6	613	55,0
	Agrícola 1984		292	25.471	5.283	825	137.888	14.587	810.142	198.043	6.228	1.884	1.045.212
Fuerza de Trabajo	0701	22	674	30.223	6.721	1.877	109.808	12.237	654.536	160.622	4.813	1.741	878.086
	Total 1984		12.540	141.543	18.522	5.199	208.649	18.853	1.269.340	287.393	6.719	2.766	2.120.505
	1970		8.672	117.793	17.267	5.487	147.686	14.403	932.746	223.924	5.141	2.842	1.597.055
	Región o País		Canadá	URSS	Polonia	Hungría	África	Etiopía	Asia	India	Nepal	Haití	Mundo

Fuente: FAO.

Cuadro Nº 11

Distribución de la Fuerza de Trabajo Agrícola por Sexo (En Porcentaje)

Mujeres	3,8 12,0 13,2 13,2 14,2 14,2 14,2 14,2 14,2 14,2 14,2 14
1980 Hombres	96,2 88,0 86,6 96,7 98,7 97,7 97,4 97,4 95,3
70 Mujeres	2,9 7,7 10,1 7,8 8,8 8,9 8,9 8,9 1,0 1,0
1970 Hombres Mujeres	97,7 90,3 90,3 90,3 90,2 90,2 90,2 96,9
950 Mujeres	4, 6, 8, 8, 7, 7, 7, 7, 8, 8, 9, 8, 9, 7, 7, 7, 7, 7, 8, 8, 9, 8, 8, 8, 8, 8, 8, 8, 8, 8, 8, 8, 8, 8,
1950 Hombres Mujeres	95,1 90,7 92,0 92,1 92,8 92,9 87,5 95,6
Región o País	Chile A. Latina Argentina Bolivia Brasil Colombia Ecuador México Paraguay Perú Uruguay

Fuente: BID.

un 4%. Este valor está por debajo del promedio de América Latina y de la mayoría de los países del continente. Una alta participación de la fuerza de trabajo agrícola femenina existe en México, Perú, Bolivia, Brasil y Haití.

Se aprecia también que la composición de la fuerza de trabajo agrícola según sexo es muy variable, registrándose más bien en los últimos años (1970-1980) un incremento de la participación de la mujer en las actividades laborales del agro.

Producción y Productividad

La actividad productiva medida a través del valor del Producto Interno Bruto Total (PIB), arrojó en el año 1986, para Chile, un valor por habitante de US\$ 2.306, cifra que supera en un 7,8% al promedio de América Latina.

Cuadro N°12

Producto Interno Bruto Total por Habitante
(En US\$ de 1986)

Región o País	1970	1980	1986
Chile	2.275	2.463	2.306
A. Latina	1.624	2.288	2.140
Argentina	2.531	2.752	2.361
Bolivia	1.068	1.268	926
Brasil	1.382	2.486	3.525
Perú	1.264	1.374	1.250
Uruguay	2.421	3.085	2.739
Venezuela	3.066	3.408	2.762

Fuente: BID.

En nuestro país la participación del PIB agrícola en el PIB total ha fluctuado en los últimos años, en una tendencia creciente, entre un 8% y 10%, porcentaje levemente inferior al observado históricamente en promedio para América Latina.

En relación con el mismo indicador anterior, se puede comprobar que los países más desarrollados exhiben porcentajes notoriamente más reducidos; es así como el Banco Mundial informa para el año 1984 los siguientes valores: EE.UU. (2%), Reino Unido (2%), Japón (3%), Canadá (3%), RFA(3%), Bélgica(3%), Francia(4%) e Italia(5%).

Cuadro N°13

Participación del Producto Interno Bruto Agrícola en el PDB Total (En Porcentaje)

1986*	6,6	11,1	13,1	9,1	21,1	14,3	32,4	14,5	10,8	7,5
1985	9,6	11,8	14,0	10,7	21,7	13,9	31,6	15,2	11,1	7,3
1984	9,3	11,8	13,6	10,6	22,2	13,8	31,8	15,1	10.6	6,9
1983	9,2	11,8	13,5	10,9	22,5	13,2	30,7	14,0	11,2	8,9
1982	9,3	11,4	13,6	10,4	22,3	14,9	32,4	13,7	10,4	6,4
1981	8,1	11,3	12,1	10,7	22,9	14,8	32,7	13,4	10,1	6,2
1980	8,3	10,9	11,1	7,6	22,7	14,4	32,3	12,6	8,6	6,3
Región o País	Chile	A. Latina	Argentina	Brasil	Colombia	Ecuador	Haití	Perú	Uruguay	Venezuela

* Estimación preliminar Fuente: BID.

Por otra parte, la participación del valor agregado de la producción agropecuaria chilena en el valor total de dicho ítem en América Latina, ha fluctuado en esta década entre un 2,5% en el año 1983 y un 3,0% en 1986.

Cuadro Nº 14

Valor Agregado por el Sector Agropecuario
(En Millones de US\$ de 1986)

Región o País	1980	1983	1984	1985	1986
Chile	2.259	2.259	2.429	2.565	2.792
A. Latina	84.917	89.183	92.239	96.085	93.749
Argentina	8.601	9.551	9.892	9.719	9.632
Bolivia	1.303	1.011	1.200	1.237	1.213
Brasil	28.853	30.562	31.528	34.296	31.793
Colombia	7.514	7.821	7.958	7.973	8.136
Haití	625	563	584	587	602
México	16.511	17.912	18.353	19.057	18.660
Nicaragua	658	784	742	706	668
Paraguay	1.568	1.690	1.790	1.872	1.762
Perú	3.001	3.052	3.446	3.539	3.669
Uruguay	864	862	803	840	867
Venezuela	3.216	3.282	3.308	3.496	3.734

Fuente: BID.

A través de otro indicador, se puede apreciar el aporte que estaría generando cada trabajador agrícola al PIB sectorial. En Chile, dicho monto ascendió en el año 1985 a US\$ 4.377, cifra que casi duplica el promedio de América Latina. Sin embargo, comparativamente, el valor aportado por cada trabajador agrícola en nuestro país es sustancialmente inferior al de naciones de economías agrícolas desarrolladas, como EE.UU., Francia y Reino Unido, que en el año 1984 registraron US\$ 18.315, US\$ 18.156 y US\$ 16.465, respectivamente.

En cuanto a la tasa de crecimiento sectorial observada en los últimos años para Chile, ha sido bastante mayor que el crecimiento registrado en otros países de América Latina.

En relación con el principal subsector de la producción nacional silvoagropecuaria, cual es el de los cultivos anuales esenciales y que representó en el año 1985 el 29,4% de esa producción valorizada se puede afirmar que, de acuerdo con las estadísticas mundiales, se encuentra en muy buen nivel. En efecto, al observar los rendimientos unitarios alcanzados en 1985 en cereales, chacras y cultivos industriales, se aprecia que prácticamente en todos los casos nuestro país supera la media sudamericana, asiática, africana, soviética y mundial.

Cuadro N° 15

Valor de la Producción Agropecuaria por Trabajador Agrícola (En Miles de US\$ de 1986)

Región o País	1960	1970	1980	1984	1985
Chile	1.988	2.646	3.649	4.096	4.377
A. Latina	1.316	1.672	2.221	2.356	2.455
Argentina	3.291	4.687	6.399	7.662	7.604
Bolivia	961	1.148	1.612	1.405	1.426
Brasil	1.108	1.272	2.093	2.469	2.740
Haití	303	309	349	310	308
Perú	1.192	1.657	1.395	1.532	1.557
Uruguay	2.758	3.932	4.827	4.695	4.970
Venezuela	1.788	2.998	4.056	4.476	4.822

Fuente: BID.

Cuadro Nº 16

Tasa de Crecimiento Anual del Producto Interno Bruto Agrícola (En Porcentaje)

Región o País	1970-1980	1984	1985	1986
Chile	2,2	7,6	5,6	8,9
A. Latina	3,7	3,6	3,9	-2,4
Argentina	2,1	3,9	-3,4	-0,9
Brasil	5,4	4,3	8,8	-7,3
Colombia	4,4	1,1	1,8	2,0
Ecuador	3,0	8,8	4,8	4,4
México	3,4	2,5	2,2	-2,1
Nicaragua	0,0	-6,4	0,2	-5,4
Paraguay	6,7	5,9	4,6	-5,9
Perú	-0,1	11,8	2,8	3,7
Uruguay	0,6	-6,8	5,1	3,2
Venezuela	3,0	0,8	7,0	6,8

Fuente: BID (1970-1985). Naciones Unidas (1986).

Cuadro N°17

Rendimientos Unitarios de los Cereales Expresados en Quintales Métricos por Hectárea

	na 1985	20,20 1,3,41 1,2,00 1,00 1,00 1,00 1,00 1,00 1,00 1
	Avena 1969-1971 198	13.0 13.0
	z 1985	29,1 36,0 36,0 36,0 36,0 36,0 36,0 36,0 36,0
J	Maíz 1969-1971	31.7 22.2.1.1.2.2.2.2.2.2.2.2.2.2.2.2.2.2.2.
	oz 1985	223,0 7,4,7,4,6,0 7,4,7,4,6,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0
	Arroz 1969-1971 198	26,2 16,7 16,7 16,7 16,7 16,7 16,7 18,7 18,7 18,7 18,7 18,7 18,7 18,7 18
	igo 1985	23,0 16,2 17,3 17,3 10,6 8,4 11,0 11,0 11,0 11,0 11,0 11,0 11,0 11
	Trigo 1969-1971 198	77. 77. 77. 77. 77. 70. 70. 70. 70. 70.
	Región o País	Chile Sudamérica Argentina Boûvia Colombia Ecuador Perú Uruguay Europa España Francia Italia EE. UU. URSS Asia Australia

Fuente:FAO.

Cuadro Nº 18

Rendimientos Unitarios de Chacras y Cultivos Industriales (Expresados en Quintales Métricos por Hectárea)

.cha 1985	481,5 446,1	76,9	255,7 416,2	581,1 442,1	460,4 239,4 225,5	397,5 323,7
es Remolacha 1969-71 198	394,9 360,7	61,9	285,0 359,5	279,3 451,4 349,9	423,8 220,7 288,6	315,5
Industriales Maravilla Re 1969-71 1985 19	16,3 14,4 14,6		7,9	8,1 18,1 22,7	12,4 12,8 11,9	7,4 7,6 13,1
Ind Marav 1969-71	12,8 7,7 4,7		5,7 14,4	8,1 17,7 20,1	11,1 12,9 9,9	6,8 6,8 11,7
Garbanzo 969-71 1985	8,1 6,4 10,0 6,0	6,4 8,3	6,6	0,0 4,8	6,7	6,8
Garl 1969-71	4 0 0 4 4 2 4 6 8 1	,, 4 6,6	6,2	8,9 8,9	9,9	5,7
Lenteja 1969-71 1985	6,7 8,8 7	3,5 7,7 4,7	2,7	20,8 7,8 8,6	9,1 6,5	7,8 3,2 6,7
Ler 1969-71	4,9 8,8 4,0 4,0 6,0 7,0 8,0 8,0 8,0 8,0 8,0 8,0 8,0 8,0 8,0 8	2,2 4,0 10,3	7,7	12,5 8,5 1,50 1,50 1,50 1,50 1,50 1,50 1,50 1,	12,8	6,0
cras roto 1985	12,1 5,2 10,8 13,9	6,5 8,9	6,2	0,9 12,5 18,1	16,8 15,2 5,1	7,2 9,7 6,1
Chacras Poroto 1969-71 1985	10,8 6,4 8,2 4,5	6,4 7,7 8,0	3,6	6,0 12,5 8,8	14,0 21,3 4,5	8,5,5 8,7,7,
a 1985	144,5 106,3 175,4 36,4	138,5 110,0 84,3	75,0 211,9	208,8 375,7 186,3	333,6 113,4 125,6	83,8 243,9 148,3
Pap <i>e</i> 1969-71	93,1 83,9 116,2 69,7	118,2 64,1	60,4 176,7	128,1 227,9 131,3	253,9 116,9 94,8	79,5 183,8 137,4
Región o País	Chile Sudamérica Argentina Bolivia	Colombia Ecuador Perú	Uruguay Europa	Espana Francia Italia	EE.UU. URSS Asia	África Australia Mundo

Fuente: FAO.

Del análisis de los dos últimos cuadros, también se puede deducir que aunque Chile presenta un buen nivel de productividad, aún existe un significativo margen potencial de mejoramiento de aquellos indicadores, nivel ya alcanzado por países europeos y los EE.UU. En todo caso, nuestra nación puede exhibir algunos rindes unitarios superiores a los de países más desarrollados como EE.UU.; es el caso del cultivo de la maravilla y la remolacha. Además, es pertinente destacar que antecedentes más recientes indican para Chile notorios incrementos en la productividad de cultivos como el trigo (28,6 qqm/há) el maíz (71,2 qqm/há), la maravilla (21,0 qqm/há) y el raps (20,3 qqm/há).

A continuación se presenta la información relativa a la superficie sembrada y producción total de cultivos anuales

de mayor importancia en América Latina.

Al observar los cuadros N°s 19 y 20, es sencillo darse cuenta de la importancia relativa de nuestro país en cada cultivo dentro de América Latina. Asimismo, puede constatarse como un hecho positivo que en todos los cultivos considerados, la participación relativa de Chile, en cuanto a los volúmenes totales producidos, siempre es superior a aquella referida a la superficie sembrada, lo que en definitiva está indicando un mayor nivel de eficiencia. Así es, como en el caso del maíz, nuestro país representa sólo el 0,5% del área sembrada en América Latina, pero participa con el 1,4% de la producción. Para el trigo ambos valores ascienden al 4,9% y 5,8%; poroto 1,0% y 2,2%; arroz 0,6% y 0,9%; papa 6,1% y 8,1%, respectivamente (1985).

En relación con la producción vitivinícola, la situación de Chile en el contexto mundial se aprecia claramente en el Cuadro Nº 21.

Al analizar el Cuadro N° 21, destaca la importante participación de Chile como productor de vino entre las naciones de Sudamérica (12,2%) e incluso entre los países en desarrollo (10,5%), no así respecto de la producción mundial total en que sólo representa el 1,1%.

En cuanto a la producción frutícola, área en la cual nuestro país posee y hace uso de importantes ventajas comparativas derivadas de su posición geográfica, es posible visualizar también su importancia relativa mundial de acuerdo con el Cuadro Nº 22.

Incuestionablemente, el sector frutícola chileno que representa el 14% del valor total de la producción silvoagropecuaria, es el que exhibe un mayor desarrollo, ya sea en su superficie plantada que de 65.730 hectáreas en 1974

Cuadro N°19

Superficie Sembrada con Cultivos Anuales Principales (En Miles de Hectáreas)

1985	63 114 198 157 146 15 170 70 189 20 20 14
Papa 1969-71	76 190 95 214 84 84 47 46 46 29 29 29 15
Arroz 1969-71 1985	39 197 120 4.752 328 328 120 60 276 41 32 218 85 148
1969-7	23 89 84.788 260 164 78 78 152 150 130 130
oroto 1985	83 185 9 5.317 110 35 48 95 2.032 86 80 64
Poroto 1969-71 1985	53 3.685 67 35 1.789 63 44 44
Trigo 1969-71 1985	506 5.296 93 2.658 45 1.242 80 81 300 300
T 1969-7	737 4.402 67 1.857 54 84 781 781 46 138 376
Maíz 1969-71 1985	131 3.498 349 11.802 598 77 200 100 8.148 161 400 371 89
1969-7	70 3.880 223 10.021 684 100 3.12 231 7.412 260 158 3.73 194
País	Chile Argentina Bolivia Brasil Colombia Cuba Ecuador Haití México Nicaragua Paraguay Perú Uruguay

Fuente: FAO.

Cuadro Nº 20

Producción Total de Cultivos Anuales Principales (En Miles de Toneladas)

Papa 1985	2.000 2.000 751 1.989 2.017 230 385 9 840 2 10 1.590 1.590	120
1969-71	2.212 660 1.557 871 83 560 7 489 1 1 121	
Arroz 1985	157 400 184 9.019 1.764 524 300 125 988 156 70 70	
1969-71	60 6.847 756 309 234 81 390 77 40 539 539	
Poroto 1969-71 1985	200 200 13 2.547 83 27 31 52 1.085 57 57	
Pc 1969-7	2.366 2.366 2.366 2.33 3.43 3.64 4.10 5.62 5.62 5.63 5.63 5.63 5.63 5.63 5.63 5.63 5.63	1
Trigo 1985-71 1985	1.165 8.500 68 4.247 79 19 5.228 105 90	}
1985.	1.296 5.873 48 1.743 65 81 2.278 37 125	217
Maíz 1969-71 1985	772 12.600 22.017 882 97 250 90 15.013 234 500 708	100
1969-7	217 8.717 13.680 856 85 239 245 9.025 238 197 605 608	
País	Chile Argentina Bolivia Brasil Colombia Cuba Ecuador Haití México Nicaragua Paraguay Perú Venezuela	Oruguay

Fuente: FAO.

aumentó a 130 mil hectáreas en 1986, como en sus volúmenes cosechados, los cuales se incrementaron desde 540.450 toneladas en 1974, a 1.360.600 toneladas en el año 1986.

Otro importante sector lo constituye la producción pecuaria, que en conjunto representa en nuestro país alrededor del 32% del valor total de la producción silvoagropecuaria, siendo sus indicadores principales las existencias de ganado y la producción de carne. (Véase Cuadros N°s 23 y 24)

Alimentación

La actividad del sector agrícola y su industria permite determinar indicadores relativos al suministro diario de calorías, proteínas y grasas, cuyos resultados para el año 1984 se ilustran en el Cuadro Nº 25.

Cuadro Nº 21

Producción Mundial de Vino (En Miles de Hectolitros)

Región o País	1983-84	Temporada 1984-85	1985-86
Chile	5.000	4.500	3.500
Sudamérica	28.034	26.246	28.590
Argentina	18.808	17.180	20.520
Brasil	3.200	3.500	3.500
Uruguay	666	706	710
Francia	68.547	64.360	70.149
Italia	82.280	70.900	62.577
España	32.465	36.249	32.770
EE. UU.	14.762	16.700	18.100
URSS	35.100	34.100	35.000
Sudáfrica	9.082	8.260	7.300
Países en desarrollo	33.020	30.845	33.225
Países desarrollados	310.111	291.894	273.966
Mundo	343.131	322.739	307.191

Fuente: FAO.

Cuadro Nº 22

Producción Frutícola por Especie* (En Miles de Toneladas)

Ouraznos y Nectarines	1985	155	270	230	1.165	46	1.500	525	485	105	126	234	4	28
Duraznos y	1975	89	252	235	1.388	59	1.140	284	110	68	165	271	94	21
as	1985	99	70	52	829	25	920	540	409	158	152	527	137	13
Peras	1975	24	26	47	089	38	1.453	413	442	140	101	474	158	13
Ciruelas	1985	37	28		601	7	145	141	192	450	12		21	4
Cira	1975	16	74	73	526	11	138	73	31	950	16	63	23	3
Manzanas	1985	480	009	403	3.606	476	2.013	886	1.629	009	499	910	320	311
Mar	1975	130	809	248	3.416	460	2.127	1.079	3.285	370	286	868	368	159
País		Chile	Argentina	México	EE. UU.	Canadá	Italia	España	Francia	Yugoslavia	Sudáfrica	Japón	Australia	N. Zelandia

Excluye uva de mesa. Chile: 59.100 ton (1975); 276.200 ton (1985). Otros países: sin información Fuente: Departamento de Agricultura. EE. UU.

Cuadro Nº 23

Existencia de Ganado Bovino, Ovino y Caprino (En Miles de Cabezas)

Porcinos	1985	1.100	49.848		91.952	179.919	375.984	10.985	4.870	77.914	791.471
Por	1969-71	1.025	45.186		85.712	132.396	292.192	6.918	4.339	57.528	624.272
Ovinos	1985	5.800	102.283		19.242	133.331	311.155	192.753	220.353	142.876	1.121.993
	1969-71	6.179	115.218		31.019	127.195	265.960	164.163	236.968	134.434	1.076.956
Bovinos	1985	3.400	256.818		182.274	132.179	368.738	176.598	31.273	121.055	1.268.934
Д	1969-71	2.923	178.106		167.069	123.603	347.344	150.479	31.608	702.96	1.094.915
Región	o País	Chile	Sudamérica	Norte y	Centro América	Europa	Asia	África	Oceanía	URSS	Mundo

Fuente: FAO.

Otro indicador disponible se refiere al consumo unitario de diferentes tipos de carnes. (Véase Cuadro Nº 26)

Evidentemente, el nivel de alimentación de cada país y de su agricultura guarda relación con indicadores vitales, como la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad, estadísticas que se presentan en el Cuadro Nº 27.

Comercio

El valor de las importaciones y exportaciones chilenas de productos agropecuarios (excluye forestales) representa una reducida participación en el contexto sudamericano. Es así como las internaciones alcanzaron en el año 1985 al 5,6% y los envíos al exterior solamente al 2,8%. (Véase Cuadro Nº 28)

En cuanto al comercio mundial de productos forestales, destaca el valor de las exportaciones chilenas en el ámbito sudamericano, con una participación de un 23,1%, ocupando el segundo lugar después de Brasil. (Véase Cuadro Nº 29)

Es pertinente señalar que en el año 1986 el valor total de las exportaciones forestales chilenas alcanzó un monto de US\$ 393,6 millones, lo que representa el 36% de las exportaciones silvoagropecuarias y el 9,3% del total exportado. Se estima que en los años 1987 y 2000 las exportaciones forestales debieran alcanzar valores de US\$ 530 millones y US\$ 1.200 millones, respectivamente.

Otro subsector relevante en el comercio exterior chileno lo constituye la actividad frutícola, que en el año 1986 registró envíos al exterior por un monto de US\$ 529,3 millones, es decir, el 48% de las exportaciones silvoagropecuarias y el 12,5% del total exportado. Se aprecia en mejor forma la importancia de dicha participación, al recordar que las exportaciones en ese año representaron el 41,9% de las exportaciones totales. Las estimaciones para 1987 señalan un valor de US\$ 590 millones, el cual se descompone en US\$ 520 millones de fruta fresca y US\$ 70 millones de fruta industrializada. (Véase Cuadro N° 30)

De acuerdo con la información precedente, se concluye que Chile es el principal exportador de frutas del Hemisferio Sur, aportando el 80% de la uva de mesa, el 31 % de las manzanas, el 23% de las peras y el 92% de los duraznos y nectarines. (Véanse Cuadros N°s 31 - 32)

Cuadro Nº 24

Producción de Carne Ovina, Bovina, Caprina, Porcina y de Ave. (En Miles de Toneladas) Año 1985

Región		Tipo	de Carne	
o País	Bovina	Ovina y Caprina	Porcina	Ave
Chile	180	18	60	75
Sudamérica	6.744	307	1.696	2.843
Norte y C. A.	13.234	228	8.340	9.354
Europa	10.990	1.285	20.068	7.508
Asia [*]	2.796	3.062	21.327	6.461
África	3.140	1.405	428	1.604
Oceanía	1.768	1.205	343	395
URSS	7.400	825	6.594	2.790
Mundo	46.072	8.317	58.142	30.954

Fuente:FAO.

Cuadro Nº 25 Suministro Diario de Calorías, Proteínas y Grasas. (Por Habitante)

Año 1984

Región o País	Calorías (número)	Proteínas (gramos)	Grasas (gramos)
Chile	2.573	70,4	52,9
Sudamérica	2.540	65,2	56,3
Argentina	3.180	105,2	107,9
Bolivia	2.087	54,2	42,5
Brasil	2.493	59,2	44,8
Uruguay	2.691	85,6	103,2
Haití	1.868	46,0	29,6
Europa	3.443	100,5	139,8
Francia	3.538	111,9	164,2
EE.UU.	3.729	109,0	168,6
URSS	3.474	103,8	101,9
África	2.267	56,3	45,2
Asia	2.534	61,7	41,0
India	2.184	53,1	36,2
Mundo	2.727	70,7	36,2

Fuente: FAO.

Cuadro Nº 26

Consumo por Habitante de Carne Bovina, Porcina y de Ave.
(En Kilogramos)
Año 1985

Región	Tipo	de carne	
o País	Bovina	Porcina	Ave
Chile	15,0	5,5	5,5
Argentina	80,8	8,9	8,2
Brasil	13,6	4,2	9,7
CEE	24,8	35,4	14,5
EE. UU.	49,5	25,5	31,8
URSS	26,6	20,4	9,7
Polonia	19,2	36,6	6,7
Japón	6,1	14,3	11,2
Egipto	9,9	0,1	6,1
Australia	42,4	16,0	20,7

Cuadro N° 27 Esperanza de Vida al Nacer y Tasa de Mortalidad

País	Esperanza de Vida al Nacer (En años)		Tasa Anual de Mortalidad (por 1.000 habitantes)			
	1970-75	75-80	80-85	1970-75	75-80	80-85
Chile Argentina Bolivia Brasil Colombia Cuba Ecuador Haití México Nicaragua Paraguay Perú Uruguay Venezuela	63,6 67,3 46,7 59,8 60,4 70,9 58,9 48,5 62,2 54,7 65,6 55,5 68,8 66,2	67,2 68,7 48,6 61,8 62,2 72,8 61,4 50,7 64,1 56,3 66,0 56,9 69,6 67,7	71,0 69,7 50,7 63,4 63,6 73,5 64,3 52,7 65,7 59,8 66,4 58,6 70,3 69,0	8,6 9,0 18,9 9,7 9,0 6,4 11,2 17,0 9,2 12,6 7,2 12,8 10,0 6,5	7,1 8,9 17,5 8,9 8,2 5,9 9,5 15,2 7,9 11,6 6,9 11,7 10,1 5,9	6,7 8,7 15,8 8,4 7,7 6,4 8,1 13,8 7,1 9,7 6,8 10.7 10,2 5,6

Fuente: Cepal.

Cuadro N° 28

Valor del Comercio Internacional de Productos Agrícolas y Pecuarios (En Millones de US\$)

Región	Expor	taciones	Impo	rtaciones	Bala	ance E/I
o País	1970	1985	1970	1985	1970	1985
Chile Sudamérica EE. UU.	41 4.816 7.509	551 19.949 30.534	170 1.163 6.301	251 4.482 21.508	-129 3.653 1.208	300 15.467 9.276
Europa	17.450	83.834	30.881	105.222	-13.431	-21.388

Cuadro N[?] 29

Valor del Comercio Internacional de Productos Forestales (En Millones de USS)

Región o País	Exp 1970	ortacion 1984	ies Imj 1970			lance E/I 1984
Chile	40	371	5	49	35	322
Sudamérica	189	1.604	381	1.023	-192	582
Brasil	114	1.029	63	175	51	854
Europa	5.384	21.694	7.413	25.253	- 2.028	-3.560
EE. UU.	1.621	5.742	2.300	10.618	-679	-4.877
Canadá	2.743	11.519	162	1.005	2.581	10.513

Fuente: FAO.

Cuadro Nº 30

Volumen de las Principales Exportaciones de Frutas (En Miles de Toneladas)

Región o País	Ms 1978	Manzanas 1978 1985	Uva 1978	Uva de mesa 1978 1985	Pe: 1978	Peras 1978 1985	Duraznos y 1978	Ouraznos y Nectarinas 1978 1985
Chile Argentina	116	201	51	228 1	17	30	7	34
Australia N. Zelandia	43 81	19 147	-	S	2 4 1	313		1
Sudáfrica FF 1111	192	199	25	20 80 80	35	46 86	30	7,
EE.OO. Francia	546	653	31	38	54	67 26	25	32.5
Italia	376	352	379	510	114	%	278	386
España	11	40	20		15	33	20	25
Holanda	159	161	ω		51	89	1	
Polonia	31	185						
Grecia	∞	13	10		_		115	2
Mundo	2.946	3.281	286	1.406	544	859	523	610

Fuente: FAO.

Cuadro Nº 31

Valor de las Exportaciones de Manzanas y Uva de Mesa (En Miles de US\$)

Región	Ma	anzanas	Uv	a de Mesa
o País	1978	1985	1978	1985
Chile	42.168	77.100	33.010	219.000
Sudamérica	194.163	150.760	36.820	221.700
EE. UU.	70.072	101.647	66.095	83.642
Europa	717.438	611.903	319.204	412.825
Mundo	1.214.156	1.081.462	494.776	821.010
Wulldo	1.214.130	1.001.402	474.770	021.010

Cuadro Nº 32

Valor de las Importaciones de Uva de Mesa Efectuadas por EE. UU. según País de Origen (En Miles de US\$ CIF)

País de Origen	1980	1984	1985
Chile	40.692	132.892	187.072
México	11.866	15.625	32.025
Canadá	372	586	434
Italia	-	800	765
España		349	450
Sudáfrica	317	705	879
Otros países	2	83	95

Fuente: Departamento de Agricultura de EE. UU.

Comentario Final

Producto de la lectura y análisis de las materias anteriormente presentadas, es factible concluir que se habría cumplido el objetivo planteado inicialmente, referido a intentar conocer el verdadero nivel de la agricultura chilena en el contexto mundial. Sin lugar a dudas, han quedado excluidos algunos indicadores importantes, situación atribuible a la inexistencia de estadísticas confiables sobre el particular.

A modo de conclusiones puede señalarse que Chile exhibe, en general, en cuanto a la magnitud de sus inventarios de ganado, áreas cultivadas y forestales, una posición relativa acorde con su dotación de recursos naturales y con su condición de país en vías de desarrollo y de reducida población. Ahora bien, respecto de los indicadores asociados a la productividad, al nivel tecnológico y a la expresión de sus potencialidades silvoagropecuarias, nuestro país supera con holgura los promedios de las regiones en desarrollo, situándose con singular frecuencia al nivel de regiones y naciones desarrolladas. Pueden mencionarse los logros alcanzados en materia de rendimientos unitarios en los cultivos tradicionales, en el uso intensivo de semillas seleccionadas, fertilizantes y pesticidas, en la producción y productividad de la industria avícola, porcina, láctea y forestal, entre otros.

A aquellos logros más bien específicos, se suman otros de orden más general, como la diversificación de la producción silvoagropecuaria, el incremento de las exportaciones, tanto en su volumen, valor y participación relativa, el autoabastecimiento pleno de productos estratégicos como azúcar, trigo, maíz y arroz, la sustitución de importaciones y el ahorro de divisas, el significativo superávit de la balanza comercial sectorial y el incremento de la fuerza de trabajo agrícola y del empleo, que en su conjunto permiten visualizar, aun bajo un prisma conservador, favorables perspectivas para un desarrollo sostenido de este importante sector.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN REGIONES*

Alejandro Rojas p.**

La situación de la distribución del ingreso en Chile fue descrita en un trabajo de investigación conjunto de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile y Odeplan. En ese mismo trabajo se mostró el efecto que, sobre esa distribución de ingresos, tienen los diversos programas de carácter social que lleva a cabo el gobierno. El presente estudio tiene por finalidad dar a conocer lo que sucede en esta materia respecto de cada una de las regiones del país.

I Regionalización

Entre las políticas del gobierno figura la de desarrollo regional, entendida como la eliminación del excesivo centralismo, entregando a las regiones una mayor participación en la toma de decisiones y autonomía y presencia de los servicios públicos que pudieran estar entrabando un proceso de crecimiento y de acceso, por parte de las personas en extrema pobreza, a los diferentes programas y subsidios. Adicio-

- * Este estudio fue publicado originalmente en la Serie *Documentos de Trabajo*, del CEP, (N°101).
 - Agradezco la gentileza de Odeplan de permitirme utilizar la información proveniente de la encuesta de Estratificación Nacional. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen a la institución donde se desempeña.
- ** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; Master en Economía, Universidad de Chicago; jefe del Departamento de Estudios de Odeplan; profesor de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- 1 Véase E. Haindl y C. Weber, "Impacto Redistributivo del Gasto Social", Serie *Documentos de Investigación*, 79 (diciembre de 1986).

nalmente, se consulta, en forma especial, el mejoramiento del potencial humano en las distintas regiones del país. Naturalmente, lo anterior debería tener como consecuencia un proceso de crecimiento más acelerado, al mismo tiempo que una mayor efectividad de los programas, especialmente sociales, implementados.

De la información proveniente de los Mapas de Extrema Pobreza, se desprende que, efectivamente, ha sido así por cuanto, en la mayoría de las regiones, distintas de la Región Metropolitana, la población en condiciones de pobreza extrema ha caído por sobre lo que se ha reducido a nivel nacional, excepción hecha de las regiones IX, X y XII.

Extrema	Dobrozo

Regiones	1970	%	1982	%	A % 1970-1982
I II III IV V VI VII VIII IX X XI XII R. M.	38.345 49.439 38.695 101.758 167.385 110.084 153.050 288.159 163.347 151.075 14.703 8.653 631.711	21,74 19,64 25,13 30,00 16,95 22,69 24,58 22,59 27,25 20,31 29,18 9,44 18,89	31.187 36.231 28.245 84.561 137.542 82.351 116.562 229.926 143.884 143.917 10.496 7.473 519.746	11,93 11,00 15,84 20,61 11,58 14,25 16,34 15,46 21,12 17,43 17,18 6,44 12,21	-18,67 -26,72 -27,01 -16,90 -17,83 -25,19 -23,84 -20,21 -11,92 -4,74 -28,61 -13,64 -17,72
Total	1.710.404	21,01	1.2/2.121	14,10	-17,97

Como queda en evidencia en el cuadro anterior, mientras el promedio nacional de extrema pobreza cayó en casi

M. Kast y S. Molina, *Mapa de la Extrema Pobreza*, Odeplan e Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1974, y R. Mujica y A. Rojas, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile: 1982*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1986.

18%, la mayoría de las regiones experimentaron reducciones mayores, llegando algunas a eliminar sobre el 25% de la que tenían, como en el caso de las regiones II, III, VI y XI.

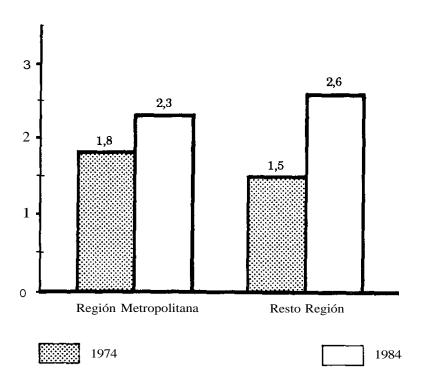
Tasa de M (Tasa por			Tasa de Analfabetismo (Porcentaje)				
Regiones	1974	1985	Δ %	1970	1984	Δ%	
I	58,7	16,6	-71,72	5,3	3,0	-43,40	
II	61,9	18.8	-69.63	4,4	2,5	-43,18	
III	68,0	19,3	-71,62	9,2	5,7	-38,04	
IV	70,4	22,9	-67,47	16,3	6,0	-63,19	
V	48,7	19,7	-59,55	7,0	3,6	-48,57	
VI	65,2	19,6	-69,94	17,9	8,9	-50,28	
VII	91,2	24,7	-72,92	20,5	9,9	-51,71	
VIII	98,6	26,8	-72,82	15,6	8,6	-44,87	
EX	126,8	32,1	-74,68	20,0	10,6	-47,00	
X	96,0	25,9	-73,02	15,2	8,0	-47,37	
XI	105,8	30,5	-71,17	13,4	6,0	-55,22	
XII	51,0	12,6	-75,29	4,6	3,2	-30,43	
R. M.	45,6	15,6	-65,79	6,0	3,3	-45,00	
Total	63,3	19,5	-69,19	11,0	5,6	-49,09	

No es éste el único indicador que muestra el mayor avance que han experimentado las regiones en relación con el Area Metropolitana. En forma similar a lo sucedido con la Extrema Pobreza, otros indicadores reflejan la misma tendencia, como por ejemplo las tasas de mortalidad infantil y de analfabetismo, que se muestran en el Cuadro Tasa Mortalidad Infantil.

En el caso de los índices de mortalidad infantil, todas las regiones, excepto la IV y V, han avanzado más que el promedio nacional y solamente la V Región muestra un avance menor que la Región Metropolitana. En lo que respecta a analfabetismo, sólo la X Región tiene un índice superior al 10% y, si bien es cierto que una serie de regiones mantienen índices de analfabetismo superiores a la Región Metropolitana, el nivel desde el que iniciaron su mejoramiento era también más alto.

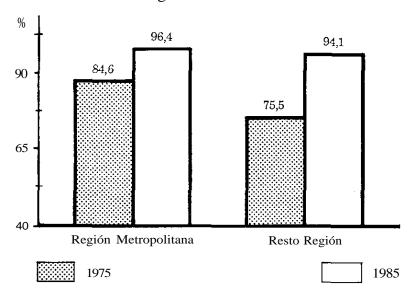
Los gráficos que a continuación se presentan muestran una serie de programas que son los que, en parte, han permitido lograr los resultados anteriores. En estos gráficos se muestra el impulso regional que se ha imprimido a estos programas, observándose una mayor preocupación por la situación de los servicios en las regiones. También queda claro, según estos gráficos, que la situación de las regiones, distintas de la Metropolitana, se encontraba bastante desmedrada.

Consultas de Salud por Habitante



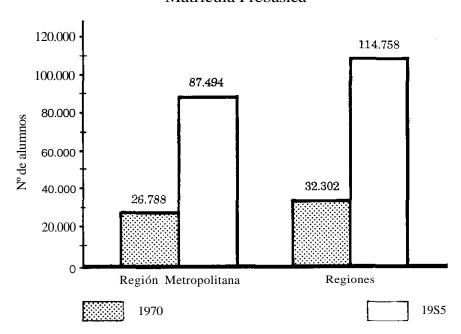
Fuente: Odeplan, Ministerio de Salud

Cobertura Agua Potable Urbana

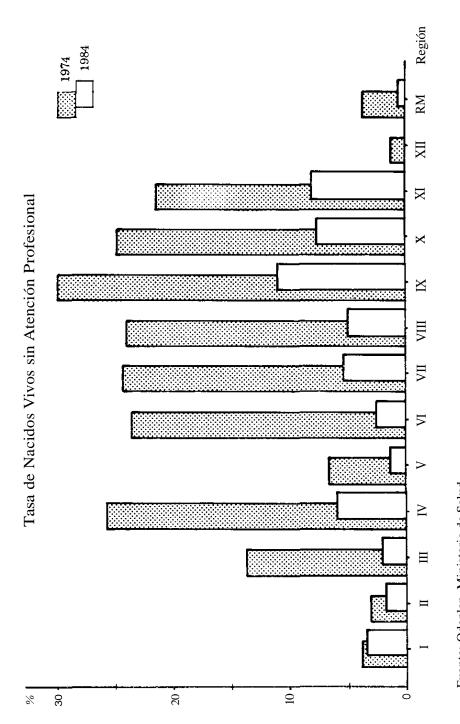


Puente: Sendos, Ine.

Matrícula Prebásica

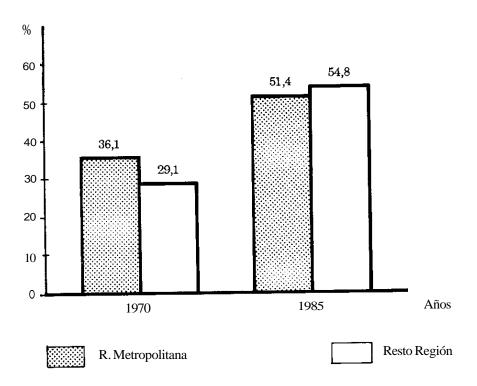


Fuente: Odeplan, Ministerio de Educación



Fuente: Odeplan, Ministerio de Salud

Cobertura Educación Media



Como es obvio, el aumento en la cobertura regional de los programas sociales demanda un mayor volumen de recursos. El siguiente cuadro³ muestra cómo la participación de la Región Metropolitana, en los fondos sectoriales, municipales y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se ha ido reduciendo en favor del resto de las regiones del país. Es así como el flujo de recursos que llega a las regiones ha experimentado un crecimiento sustancial entre 1979 y 1986.⁴ La inversión pública por habitante⁵ en 1976 ascendió a \$ 4.585 en

з Ver "Informe Social 1986", Odeplan.

5 Los valores están todos expresados en pesos de 1986.

En los casos de las regiones I y XI, la reducción de los fondos de inversión con que cuentan se explica por el elevado volumen por habitante que recibían anteriormente.

la Región Metropolitana y a \$ 4.167 en el resto de las regiones; para 1986 los mismos indicadores muestran montos de \$ 5.772 en la Región Metropolitana y \$ 7.976 en el resto del país.

_			
Inver	ción	Públic	2

Regiones	19 79 %	1986 %	Crecimiento Fondos ⁶ 1979-1986 %		
I	4,3	2,5	-29,87		
II	3,5	6,3	121,12		
	2,6	3,0	36,83		
IV	4,1	5,1	52,08		
V	8,6	11,0	55,68		
VI	4,2	5,9	74,12		
VII	5,6	5,4	17,56		
VIII	7,7	10,3	63,03		
IX	5,4	5,0	11,70		
X	6,3	9,1	74,65		
XI	4,2	1,2	-64,66		
XII	2,2	4,1	123,86		
R.M.	41,2	31,1	-7,90		
Total	100,0	100,0	21,89		

Naturalmente que el solo aumento de los recursos no es suficiente para lograr un mejoramiento de la condición social, sino también es necesario que estos recursos sean gastados de forma que beneficien preferentemente a los sectores de menores ingresos.

II Distribución del Ingreso a Nivel Regional

a) Distribución del Ingreso Autónomo

El siguiente Cuadro muestra las distribuciones de ingreso de todas las regiones, estimadas según el ingreso autónomo per cápita de los hogares. El ingreso autónomo co-

Se refiere al aumento real de recursos disponibles, no en los porcentajes de participación que figuran en el cuadro.

rresponde al ingreso que generan las personas, independientemente de los subsidios que reciben. Sin embargo, este ingreso incluye las pensiones generales por cuanto, a pesar de constituir un subsidio, determinan la existencia de hogares independientes;⁷ en otras palabras, es improbable que los hogares cuyo único ingreso proviene de las pensiones pudieran permanecer como independientes.

Como se observa en el Cuadro N° 1, excepto en las regiones V, IX y Metropolitana, en todas las demás la proporción del ingreso autónomo que capta el primer quintil es mayor de lo que sucede a nivel nacional. Algo similar ocurre en el segundo quintil, donde las regiones IX, XI y Metropolitana figuran con porcentajes inferiores a lo que capta el segundo quintil a nivel nacional. En el último quintil, son nuevamente las regiones V, IX y Región Metropolitana las que registran una mayor participación. Es así como los coeficientes de Gini, en el caso de la distribución según ingresos autónomos, son más altos en las regiones V, IX y Región Metropolitana (Véase Cuadro N° 13). Es decir, todas las regiones, a excepción de las mencionadas, tienen una mejor distribución del ingreso que aquella que se presenta a nivel nacional.

Cuadro N° 1

Participación de los Quintiles en el Ingreso Autónomo (En Porcentaje)

	Regiones											
Quintiles	I	II	Щ	IV	\mathbf{V}	VI	VII					
1	4,03	4,15	4,61	2,97	2,42	4,39	3,63					
2	9,93	9,87	10,47	8,81	8,07	9,72	8,47					
3	16,88	15,03	15,41	14,19	12,66	14,31	13,38					
4	22,57	23,47	22,44	20,61	19,20	22,55	21,74					
5	46,58	47,48	47,08	53,42	57,66	49,03	52,77					
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00					

7

Cuadro N° 1

Participación de los Quintiles en el Ingreso Autónomo (Continuación)

Quintiles	\mathbf{V}	III I	\mathbf{X}	$\mathbf{X} = \mathbf{X}$	KI Z	XII R	. M. Nacio	onal
1	3,38	2,42	3,02	3,03	4,31	2,71	2,96	
2	8,94	6,67	8,19	7,64	9,26	7,70	8,03	
3	13,26	11,59	13,06	14,17	15,34	12,34	12,94	
4	20,28	20,66	20,57	22,60	24,51	20,22	20,12	
5	54,15	58,66	55,15	52,55	46,58	57,04	55,95	
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

b) Los Subsidios en la Distribución del Ingreso Autónomo

Los cuadros siguientes (Nos. 2 al 4) muestran cómo se modifican las participaciones de los distintos quintiles de ingreso autónomo cuando se les añaden a los ingresos de las personas los montos captados por la vía de subsidios. El aumento en la participación de los quintiles más bajos y la disminución en aquellos de alto nivel de ingreso se deben a la focalización lograda en los distintos tipos de subsidios, como se presenta en los cuadros Nos. 5, 6 y 7.

El Cuadro N° 2 muestra la distribución del ingreso, determinada por los ingresos autónomos, cuando a estos ingresos se les añaden los subsidios monetarios. ¹⁰ Como se puede apreciar, comparando los Cuadros Nos. 1 y 2, el efecto de estos subsidios sobre los ingresos es importante. En efecto, la

⁸ Nótese que los quintiles aun corresponden a aquellos determinados por el ingreso autónomo.

⁹ Los subsidios fueron valorados al costo y en la misma forma que utilizaron Haindl y Weber, *op. cit.* apéndice N° 2.

¹⁰ Los subsidios monetarios comprenden aquéllos entregados *a* través de los programas de empleo (PEM, POJH, etc.), pensiones asistenciales, subsidio único familiar, asignación familiar y subsidio de cesantía.

Cuadro N° 2

Participación de los Quintiles en el Ingreso Autónomo más Subsidios Monetarios (En Porcentaje)

Regiones												
Quintiles	Ι	II	III	IV	V	VI	VII					
1	5,66	5,98	6,25	5,28	4,44	5,61	5,50					
2	10,82	10.53	10,92	9,72	8,67	10,26	9,17					
3	16,94	15,23	15,53	14,24	12,92	14,47	13,51					
4	21,96	23,00	22,03	20,16	18,81	22,23	21,34					
5	44,61	45,27	45,27	50,61	55,16	47,43	50,48					
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00					

Regiones												
Quintiles	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.	Nacional					
1	5,10	3,93	4,72	4,90	5,71	4,14	4,55					
2	9,70	7,35	8,82	8,21	9,60	8,21	8,64					
3	13,53	11,73	13,26	14,39	15,35	12,48	13,12					
4	19,95	20,38	20,25	22,17	24,14	19,92	19,80					
5	51,73	56,61	52,95	50,33	45,21	55,25	53,88					
Total	100,00	100.00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00					

participación del primer quintil aumenta por esta razón en, por lo menos, 1,2 punto porcentual (en el caso de la VI Región), llegando a un aumento de 2,3 puntos en el caso de la IV Región. Nótese que son los tres primeros quintiles los que se favorecen con este tipo de subsidios, pues la participación de todos ellos aumenta, cayendo lo que los dos últimos quintiles obtienen. Más aun, este aumento se encuentra claramente focalizado, ya que se reduce tanto en el segundo quintil en relación con el primero, como en el tercer quintil en relación con el segundo.

Cuadro N° 3

Participación de los Quintiles en el Ingreso Autónomo más Subsidios Monetarios y de Educación (En Porcentaje)

Regiones											
Quintiles	Ι	II	III	IV	V	VI					
1	8,63	8,71	8,68	8,32	6,19	7,88	7,53				
2	12,39	12,97	12,35	11,70	10,41	11,57	10,05				
3	17,54	15,33	15,90	15,03	13,27	14,80	13,87				
4	21,41	22,19	21,38	19,59	18,19	21,58	20,99				
5	40,02	40,80	41.70	45,35	51,94	44,18	47,56				
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00				

Regiones												
Quintiles	VII	VIII	X	XI	XII	R.M.	Nacional					
1	7,81	6,59	6,90	7,63	7.61	5,61	6,50					
2	11,07	8,75	10,07	9,96	10,85	9,19	9,84					
3	13,90	12,44	13,89	15,06	15,86	12,78	13,54					
4	19,33	20,28	19,74	21,30	23,37	19,62	19,38					
5	47,89	51,94	49.40	46.05	42,31	52.79	50,74					
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00					

El mismo análisis anterior se puede aplicar al Cuadro N° 3, el cual presenta las participaciones de los quintiles de ingreso autónomo, sumando no sólo los subsidios monetarios sino además los subsidios entregados a través de los programas de educación. En este caso resulta ser la Región

Los subsidios de educación comprenden aquéllos entregados a través de la educación prebásica, básica, media (científico-humanista y técnico-profesional), educación especial, educación de adultos, los entregados a través de las universidades (aporte fiscal directo y crédito fiscal), a través del programa de textos escolares, JUNAEB y JUNJI.

Cuadro N° 4

Participación de los Quintiles en el Ingreso Autónomo más Subsidios Monetarios, de Educación y de Salud (En Porcentaje)

			Regi	iones			
Quintiles	Ι	П	III	IV	V	VI	VII
1	9,24	9,47	9,02	9,12	6,83	8,51	7,98
2	12,61	13,11	12,55	12,15	10,81	12,03	10,40
3	17,57	15,40	15,89	15,09	13,51	14,89	13,97
4	21,35	21,98	21,34	19,31	18,19	21,37	20,94
5	39.23	40,04	41,20	44,32	50,67	43,20	46,70
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	10

Regiones											
Quintiles	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.	Nacional				
1	8,53	7,10	7,48	8,50	8,01	6,15	7,08				
2	11,39	8,92	10,40	10,19	11,01	9,64	10,24				
3	13,95	12,48	14,04	15,15	15,89	12,87	13,64				
4	19,24	20,26	19,63	21,09	23,19	19,43	19,26				
5	46,89	51,25	48,45	45,07	41,90	51,91	49,78				
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00				

Metropolitana donde el primer quintil aumenta en menor proporción su participación en el ingreso regional, pero en 2,91 puntos porcentuales, lo que, sin duda, es un aumento importante. Por otro lado, como ocurre en el caso de la IV Región, la participación del primer quintil en el ingreso regional aumenta en 5,35 puntos porcentuales. En general, es la Región Metropolitana la que reduce el promedio, encontrándose la mayoría de las regiones con incrementos de alrededor de cuatro puntos porcentuales. Nuevamente, se puede observar que la participación de los tres primeros quintiles aumenta en forma decreciente y que los quintiles cuatro y cinco ven reducida la suya en forma creciente.

Al incluir los subsidios de salud, ¹² además de los ya considerados, la participación de los tres primeros quintiles aumenta en forma sustancial (Cuadro N° 4). En la IV Región estos subsidios significan aumentar la participación del primer quintil desde un 2,97% a un 9,12%. Solamente las regiones XII y Metropolitana figuran con un crecimiento inferior a 4 puntos porcentuales en el primer quintil de ingreso, encontrándose la mayoría de las regiones con incrementos superiores a los 4,5 puntos porcentuales; de éstas, las regiones I, II, VII y XI muestran aumentos en la participación por sobre 5 puntos.

Los cuadros Nos. 5, 6 y 7 permiten apreciar la focalización lograda en lo que se refiere a subsidios monetarios, de educación y de salud, respectivamente, que es lo que permite mejorar relativamente la participación de los quintiles de

más bajos ingresos.

En relación con los subsidios monetarios, sobre el 30% del total de gasto realizado en cada una de las regiones se encuentra destinado al primer quintil; en la mayoría de ellas este estrato de la población recibe sobre el 35%, encontrándose algunos casos en que el porcentaje llega hasta el 40%. El segundo quintil recibe en la mayoría de las regiones el 20% del gasto realizado. El porcentaje que figura favoreciendo a los quintiles de mayores ingresos se explica mayoritariamente por la asignación familiar, la cual, como es bien sabido, es un subsidio que se entrega a todos los empleados que cuentan con un contrato de trabajo, lo que es menos frecuente en los quintiles de menores ingresos. Alrededor de un 30%, y en algunas regiones hasta un 40% del gasto realizado a través de la asignación familiar, tiene como destino los dos últimos quintiles de ingreso.

En cuanto a los subsidios de educación, el primer quintil capta, por lo menos, el 25% en cada una de las regiones, excepto la V y la Región Metropolitana. Salvo en las regiones VIII, IX, X y Metropolitana, los tres primeros quintiles captan porcentajes iguales o superiores al 70% del gasto en los programas de educación. El alto porcentaje que captan los quintiles de mayores ingresos se debe, principalmente, a los subsidios entregados a través de las universidades, los cua-

12 Comprenden los subsidios entregados por la vía del programa de control del niño, control de la mujer, control del adulto, consulta de especialidad, consulta odontológica, examen de laboratorio, examen de imagen, intervención quirúrgica, atención de parto, hospitalización y entrega de alimentos en consultorios.

Cuadro N° 5

Distribución de los Subsidios Monetarios en los Quintiles de Ingreso Autónomo (En Porcentaje)

	Regiones											
Quintiles	I	II	Ш	IV	\mathbf{V}	VI	VII					
	32,78	34,23	36,53	39,62	41,28	30,52	38,41					
2	25,62	20,68	19,13	23,13	19,79	21,33	21,53					
3	18,00	18,28	17,79	14,94	17,73	17,81	15,77					
4	11,78	15,63	14,56	13,51	11,69	15,71	14,35					
5	11,82	11,18	11,99	8,79	9,51	14,63	9,94					
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00					

			Regio	ones			
Quintiles	VIII	IX	X	XI	XII	R. M.	Nacional
1	33,47	37,69	36,40	39,39	43,61	40,87	38,28
2	22,10	22,55	20,42	18,77	18,95	21,29	21,64
3	18,04	14,83	17,03	18,31	15,69	16,02	16,93
4	14,50	14,18	14,24	14,09	13,90	12,39	13,08
5	11,89	10,75	11,91	9,44	7,85	9,44	10,06
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

les, como se indicó en el estudio "Impacto Redistributivo del Gasto Social", ¹³ llegan en un 57% al último quintil a nivel nacional.

En materia de salud, en promedio, más del 30% del gasto llega al primer quintil. Lo que captan los quintiles superiores se debe, principalmente, a atenciones de alto costo como son intervenciones quirúrgicas y hospitalizaciones.

En general, los cuadros permiten apreciar que el grueso del gasto social se encuentra beneficiando a los sectores de menores ingresos en la totalidad de las regiones del país; esto es, no se aprecian problemas de focalización en ninguna región en particular.

Cuadro N° 6

Distribución de los Subsidios de Educación en los Quintiles de Ingreso Autónomo (En Porcentaje)

			Regi	ones			
Quintiles	I	II	Ш	IV	\mathbf{V}	VI	VII
1	26,58	26,97	27,98	28,20	24,44	31,70	30,95
2	21,88	29,33	23,71	24,70	28,46	25,28	20,25
3	21,14	15,97	18,83	20,24	16,94	18,23	17,95
4	18,12	16,81	16,22	15,87	11,72	14,77	16,94
5	12,27	10,92	13,25	10,98	18,45	10,03	13,91
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

			Regi	ones			
Quintiles	VIII	IX	X	XI	XII	R. M.	. Nacional
1	27,79	28,18	26,00	27,95	28,41	22,82	25,90
2	21,17	20,11	21,07	23,02	24,57	20,67	21,69
3	16,62	18,21	19,44	20,11	21,40	16,36	17,64
4	14,82	19,50	15,26	14,80	14,95	16,11	15,24
5	19,59	14,00	18,23	14,12	10,67	24,04	19,53
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Cuadro N° 7

Distribución de los Subsidios de Salud en los Quintiles de Ingreso Autónomo (En Porcentaje)

			Region	nes			
Quintiles	Ι	II	III	IV	\mathbf{V}	VI	VII
4							20.12
1	34,35	43,17	29,15	35,35	31,06	31,16	28,12
2	21,69	19,15	24,36	26,90	26,22	28,67	25,86
3	18,79	18,67	15,28	17,01	22,60	18,34	18,64
4	18,59	12,45	19,06	10,17	18,18	13,87	18,79
5	6,58	6,56	12,16	10,58	1,94	7,96	8,60
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

			Regi	ones			
Quintiles	VIII	IX	\mathbf{X}	XI	XII	R. M.	Nacional
1	34,81	31,66	32,24	43,09	39,80	36,08	34,15
2	23,04	17,32	24,60	19,26	23,66	34,44	28,87
3	15,78	14,31	20,35	18,47	18,25	17,78	18,26
4	15,71	18,87	14,91	13,04	8,93	8,66	13,45
5	10,66	17,84	7,90	6,13	9,36	3,03	5,28
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100.00	100,00

Como resultado de lo anterior, el ingreso disponible de las personas crece y, como se muestra en el Cuadro N° 8, el aumento es sustancial para los primeros quintiles. Este incremento se reduce a niveles del 5%, en la mayoría de los casos, para el quintil de más alto ingreso. Resulta notable el aumento que experimenta el nivel de ingreso del primer quintil, que llega a casi 300% en el caso de la IV Región, y para las regiones V, VIII, IX y XI, el porcentaje de aumento es de sobre 200%. Al mirar la información relativa a la población en extrema pobreza, se constata que estas regiones tienen ya sea un porcentaje o niveles muy altos de extrema po-

Cuadro N° 8

Aumento de los Ingresos Autónomos Debido a los Subsidios
Entregados
(En Porcentaje)

Regiones										
Quintiles	I	П	III	IV	\mathbf{V}	VI	VII			
		-								
1	190,0	186,0	136,0	290,0	234,0	129,0	158,0			
2	61,0	66,0	45,0	75,0	59,0	46,0	44,0			
3	32,0	28,0	24,0	35,0	27,0	23,0	23,0			
4	20,0	17,0	15,0	19,0	12,0	12,0	13,0			
5	7,0	6,0	6,0	5,0	4,0	4,0	4,0			
		,		,						

Quintiles	VIII	IX	Regio X	ones XI	XII	R. M.	. Nacional
1	213,0	251,0	197,0	243,0	113,0	161,0	185,0
2	58,0	60,0	52,0	64,0	36,0	44,0	51,0
3	30,0	29,0	29,0	31,0	19,0	20,0	25,0
4	17,0	17,0	15,0	14,0	8,0	10,0	13,0
5	7,0	5,0	6,0	5,0	3,0	5,0	4,0

breza, en relación con el resto. A nivel nacional este incremento es de 185%, es decir, los ingresos de las personas en este quintil se multiplican por 2,85 gracias a los programas sociales.

Como se mencionó anteriormente, no sólo es necesario contar con un importante volumen de recursos para los efectos de obtener avances en la eliminación de la extrema pobreza, sino además es necesario que dichos recursos lleguen efectivamente a quienes más lo requieren. A la luz de los antecedentes descritos, la distribución de estos recursos parece ser la adecuada, es decir, los programas sociales se encuentran debidamente focalizados en aquellos grupos de menores ingresos, no sólo a nivel nacional, sino también, y especialmente, en cada una de las regiones del país.

c) Las Distribuciones de Ingreso Corregidas

Los cuadros anteriores se referían todos a la distribución del ingreso según ingresos autónomos. Los cuadros siguientes presentan las distribuciones de ingreso cuando además del ingreso autónomo se consideran los subsidios monetarios, de educación, de salud o todos ellos ¹⁴ como parte del ingreso. Comparando los cuadros Nos. 9, 10, 11 y 12 con el Cuadro N° 1, es posible apreciar la mejoría que experimenta la distribución del ingreso en todas y cada una de las regiones.

Los subsidios monetarios, cuyo propósito es el de aliviar una situación transitoria de bajos ingresos, resultan ser de gran efecto redistributivo en todas las regiones (Véanse además los coeficientes de Gini en el Cuadro Nº 13). Lo anterior se debe a que aumenta fuertemente la participación de los primeros quintiles, reduciendo en casi 2 y 0,5 puntos porcentuales la del quinto y cuarto quintil, respectivamente. Esto es así en todas las regiones, al igual que la progresividad con que este tipo de subsidio llega a la distribución de ingreso, aumentando proporcionalmente la participación de los quintiles de menores recursos y reduciendo progresivamente aquélla de los dos últimos.

Como es posible sospechar en el Cuadro Nº 10, y confirmar en el Cuadro Nº 13, los subsidios de educación constituyen los que mayor efecto tienen sobre la distribución del ingreso. En efecto, los subsidios de educación son los que, en forma individual, más aumentan la participación de los quintiles de menores ingresos. En este caso se puede apreciar que en sólo tres regiones el primer quintil queda con una participación inferior al 4,4%, en circunstancia que la distribución del ingreso autónomo muestra que en dicha situación se encuentran todas las regiones, excepto la III. En general este subsidio permite incrementar la participación del primer quintil sobre 1,5 punto porcentual del ingreso regional en la mayoría de las regiones, encontrándose

14 La última distribución de ingreso, aquella que considera la totalidad de los subsidios, incluye los subsidios de vivienda, a pesar de que éstos no se han analizado en forma separada. Esto es así debido a que dada la naturaleza de estos subsidios, la frecuencia con que son captados en cada una de las regiones es baja. Sin embargo, en el Cuadro N° 12 se incluyen para efectos de realizar comparaciones con lo que sucede a nivel nacional.

Cuadro N° 9

Distribución del Ingreso Corregido por Subsidios

Monetarios

(En Porcentaje)

Quintile	s I	П	Regio III	ones I	v v	VI	VII
1	5,59	5,93	6,28	5,09	4,40	5,58	5,27
2	10,99	10,52	11,09	10,12	8,61	10,23	9,14
3	17,17	15,20	14,79	13,67	12,98	13,92	13,22
4	21,66	22,60	21,75	20,13	18,69	22,66	21,55
5	44,59	45,75	46,08	50,99	55.31	47,61	50,81
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Regiones										
VIII	IX	X	XI	XII	R. M.	Nacional				
4,93	4,02	4,58	4,75	5,66	4,16	4,44				
9,70	7,44	8,85	8,62	9,69	8,20	8,73				
13,57	11,66	13,60	14,36	15,29	12,40	12,89				
20,05	20,39	20,06	21,53	23,96	19,96	19,91				
51,75	56,49	52.92	50.74	45,40	55,29	54,03				
100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00				
	4,93 9,70 13,57 20,05 51,75	4,93 4,02 9,70 7,44 13,57 11,66 20,05 20,39 51,75 56,49	VIII IX X 4,93 4,02 4,58 9,70 7,44 8,85 13,57 11,66 13,60 20,05 20,39 20,06 51,75 56,49 52.92	VIII IX X XI 4,93 4,02 4,58 4,75 9,70 7,44 8,85 8,62 13,57 11,66 13,60 14,36 20,05 20,39 20,06 21,53 51,75 56,49 52.92 50.74	VIII IX X XI XII 4,93 4,02 4,58 4,75 5,66 9,70 7,44 8,85 8,62 9,69 13,57 11,66 13,60 14,36 15,29 20,05 20,39 20,06 21,53 23,96 51,75 56,49 52.92 50.74 45,40	VIII IX X XI XII R. M. 4,93 4,02 4,58 4,75 5,66 4,16 9,70 7,44 8,85 8,62 9,69 8,20 13,57 11,66 13,60 14,36 15,29 12,40 20,05 20,39 20,06 21,53 23,96 19,96 51,75 56,49 52.92 50.74 45,40 55,29				

casos como el de la I Región donde la participación del primer quintil aumenta en casi 2,4 puntos. Es interesante también, en el caso de este subsidio, que el mejoramiento del segundo quintil es muy similar al del primer quintil y que el tercer quintil también ve aumentada su participación en alrededor de un punto porcentual. Como es natural, el efecto sobre el quintil de mayor ingreso resulta ser alto, reduciendo su participación en hasta casi 4,5 puntos, en el caso de la IV Región.

Cuadro N° 10

Distribución del Ingreso Corregido por Subsidios de
Educación
(En Porcentaje)

Quintiles	I	п	Regio III	ones IV	\mathbf{v}	VI	VII
1	6,43	6,02	6,03	5.10	3,98	5,66	4,97
2	11,92	11,16	12,15	11,23	9,36	10,82	9,69
3	16,79	15,87	15,71	14,81	14,12	15,37	13,83
4	21,30	22,08	21,14	19,87	18,91	22,50	21,38
5	43,56	44.87	44,98	48,99	53,63	45,65	50,13
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

	Regiones										
Quintiles	VII	I IX	X	XI	XII	R. M.	Nacional				
1	5,29	3,83	4,44	4,48	5,20	3,95	4,41				
2	10,09	8,58	8,88	9,47	10,80	8,67	8,99				
3	14,18	12,29	14,14	14,82	16,15	12,40	13,56				
4	19,77	21,15	20,66	23,07	23,76	20,00	20,05				
5	50.66	54,15	51,88	48,16	44,09	54,98	52.99				
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100.00				

Los subsidios de salud generan un mejoramiento prácticamente parejo, por regiones, en la distribución de ingreso. Los tres primeros quintiles obtienen un aumento similar en cada una de las regiones, aun cuando se observan casos como la VII y XII regiones, donde el tercer quintil, en promedio, reduce su participación. Similarmente, en las regiones V, VI, VII y VIII el cuarto quintil aumenta su participación por efecto de los subsidios de salud.

Cuadro N° 11

Distribución del Ingreso Corregido por Subsidios de Salud (En Porcentaje)

Quintil	es I	П	Repi III	iones I	v v	VI	VII
1	4,73	4,68	4.99	3,95	2,97	5,02	4,14
2	10,55	10,45	10,82	9,26	8,55	10,07	9,03
3	17,17	15,73	15,61	14,56	13,01	14,55	13,15
4	21,92	23,11	21,83	20,16	19,42	22,83	21,85
5	45,62	46.03	46,75	52,08	56.06	47.53	51,83
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

			Regi	ones			
Quintiles	VIII	IX	X	XI	XII	R. M.	Nacional
1	4,01	2,95	3,61	3,64	4,78	3,19	3,47
2	9,30	6,82	8,50	8,45	9,63	8,13	8,49
3	13,52	11,88	13,66	14,52	15,32	12,62	13,18
4	20,28	20,58	20,25	22,20	24,18	20,16	20,05
5	52,89	57.77	53,99	51,19	46,08	55.90	54,81
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

La suma de todos estos efectos parciales implica un alto impacto sobre la distribución del ingreso. En la mayoría de las regiones las participaciones de los dos primeros quintiles aumenta sobre tres y dos puntos porcentuales, existiendo casos en que la participación del primer quintil aumenta sobre 4,7 puntos, como en la IV Región. El efecto alcanza hasta el tercer quintil en forma decreciente y se revierte en los dos últimos quintiles, siendo mayor la reducción de la participación del quintil de mayores recursos.

 $Cuadro\,N^{\circ}\,12$ Distribución del Ingreso Corregido por el Total de Subsidios (En Porcentaje)

Quinti	les I	П	Reg III	iones IV	V	VI	VII
1	8.34	8,03	7,83	7,71	6.12	7.14	6.99
2	13,10	11,98	12,90	11,97	10,37	11,54	10,37
3	16,36	16,28	14,66	14,97	14,31	15,90	13,96
4	21,31	21,80	21,47	19,18	19,00	22,14	21,46
5	40,89	41,91	43,14	46.17	50.21	43.28	47,21
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

			Reg	giones			
Quintil	es VIII	IX	X	XI	XII	R. M.	Nacional
		-					
1	7,22	5,74	6,25	6,50	6,55	5,56	6,16
2	10,98	9,29	9,77	10,06	11,56	9,57	10,08
3	14,40	12,46	14,48	15,16	16,36	12,72	13,68
4	19,70	20,74	20,16	22,41	23,14	19,78	19,75
5	47,70	51,77	49.34	45,86	42.39	52.37	50,33
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Como resultado de todo lo anterior, se observa el notable mejoramiento que experimenta el coeficiente de Gini en todas las regiones, como queda reflejado en el cuadro siguiente, el que muestra los mencionados coeficientes en el caso que se tome el ingreso autónomo, éste más los subsidios monetarios, el ingreso autónomo más los subsidios de educación, el ingreso autónomo más los subsidios de salud, o, finalmente, el ingreso autónomo más la totalidad de los subsidios.

Cuadro N° 13

Coeficientes de Gini (En Porcentaje)

		Reg	giones				
Según Ingreso	Ι	II	Ш	IV	V	VI	VII
Autónomo	0,415	0,431	0,416	0,493	0,531	0,440	0,484
Monetario	0,379	0,393	0,385	0,444	0,489	0,414	0,448
Educación	0,356	0,378	0,370	0,422	0,474	0,395	0,444
Salud	0,398	0,412	0,405	0,469	0,512	0,422	0,468
Corregido	0,311	0,332	0,337	0,367	0,421	0,360	0,398

		I	Regione	S		
Según Ingre	eso VIII	IX	X	XI	XII R. M.	Nacional
Autónomo Monetario Educación Salud Corregido	0,492 0,452 0,436 0,473 0,391	0,552 0,517 0,495 0,540 0,455	0,504 0,468 0,461 0,487 0,418	0,478 0,442 0,424 0,459 0,381	0,424 0,528 0,398 0,498 0,384 0,495 0,414 0,512 0,351 0,453	0,481 0,472 0,498

En primer lugar resalta la mejor distribución del ingreso que prevalece en casi todas las regiones en comparación con la Región Metropolitana y con la nacional, incluso antes

de corregir los ingresos por los diferentes subsidios.

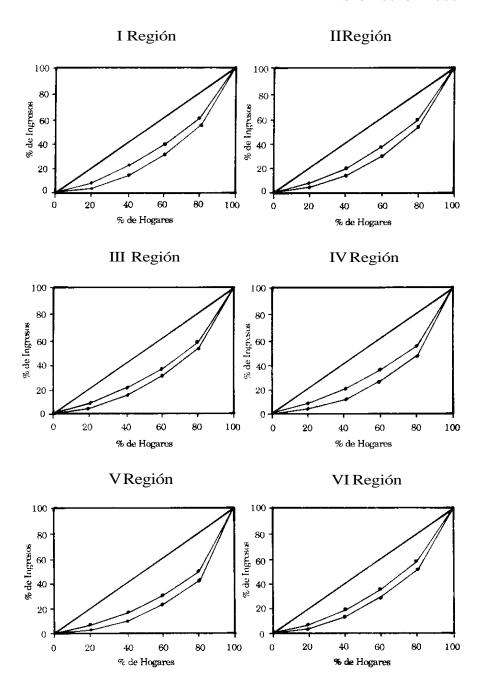
La corrección realizada por subsidios monetarios implica una caída del Gini en 0,035 punto en la mayoría de las regiones. Los límites están dados por la IV Región, donde la disminución llega a 0,049, y por la XII Región con una caída de 0,026 punto. Los subsidios de educación resultan ser los de mayor impacto redistributivo, como se mencionó anteriormente. En la mayoría de los casos, el coeficiente de Gini se redujo en más de 0,05 punto.

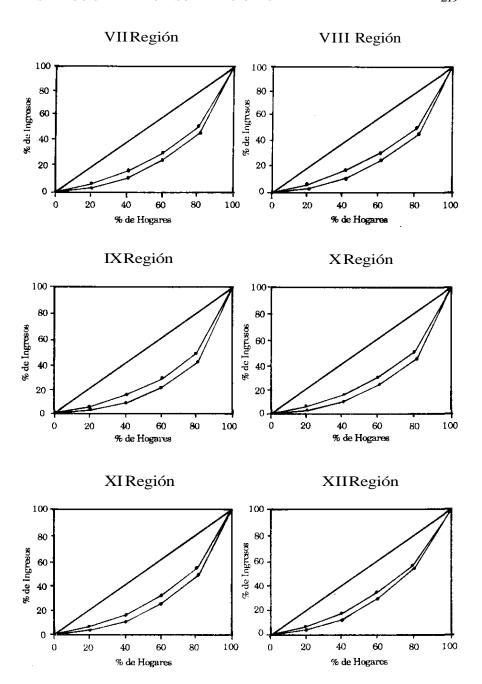
Los subsidios de salud mejoran la distribución del ingreso en magnitudes relativamente similares entre regiones, con un impacto sobre el coeficiente de Gini corres-

pondiente a la distribución nacional de 0,017 punto.

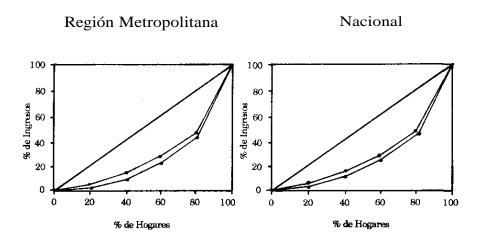
Al corregir por la totalidad de los subsidios, se puede apreciar un mejoramiento muy superior en la mayoría de las regiones en comparación con la situación de la Región Metropolitana. En efecto, mientras en la Región Metropolitana el coeficiente Gini bajó en 0,075 punto, en la mayoría de las regiones la reducción es de alrededor de 0,1 punto y el coeficiente final para la Región Metropolitana resulta ser el mayor, a excepción de la IX Región. Más aún, en sólo tres regiones, excluida la Metropolitana, el Gini tiene un valor superior a 0,4.

Los siguientes gráficos muestran las curvas de Lorenz¹⁵ para cada una de las regiones. La curva más cercana a la recta de 45° corresponde a la distribución del ingreso, una vez que éste ha sido corregido por el total de subsidios; la curva más lejana muestra la distribución del ingreso autónomo.





220 ESTUDIOS PÚBLICOS



IIIConclusiones

La importancia que se les ha dado a las regiones a través de la política de regionalización ha sido fundamental para llevarlas a un nivel acorde con el desarrollo del país. Esta política también ha sido exitosa en cuanto a los logros obtenidos en materia social. Así lo señalan los más diversos indicadores, los cuales, sin duda, reflejan los mayores recursos que la autoridad ha decidido destinar a las regiones y la eficiencia con que éstos han sido asignados a los diversos programas puestos en práctica.

Los antecedentes aquí presentados demuestran que el gasto realizado a través de los programas sociales, efectivamente, llegan a quienes los programas mismos señalan como el grupo objetivo, es decir, los grupos de menores recursos de la población. En forma global, los subsidios monetarios, diseñados con el propósito de aliviar una situación de bajos ingresos de carácter transitoria, han llegado primordialmente a los grupos más pobres de la población. Los subsidios entregados por la vía de los diversos programas de educación también se encuentran debidamente focalizados, con excepción de aquellos que se asignan a través de la educación universitaria. La importancia de los programas de educación radica en el hecho de que es una inversión de largo plazo que, a juzgar por los destinatarios y la eficiencia con que se realizan, permite ser optimista respecto de la evolución futura de la extrema pobreza. Los subsidios de salud, que también constituyen, fundamentalmente, inversión en

capital humano, muestran un grado de focalización acorde con la función que deberían cumplir, i.e. beneficiar preferentemente a los más pobres, evitando los rechazos por motivos económicos.

La focalización de los subsidios, como aquí se demuestra, no sólo se cumple a nivel nacional o en promedio, sino además en todas las regiones del país. Las distribuciones de ingreso en cada una de las regiones mejora en forma sustancial por efecto de los subsidios y, además, las diferencias entre ellas tienden a aminorarse, al medir tales diferencias a través de los coeficientes de Gini, antes y después de considerar los subsidios como parte del ingreso. Lo anterior indica que, a pesar de que en la materia existe aún la posibilidad de avanzar, la asignación de recursos entre regiones ha tomado en consideración aquellas regiones que presentan mayores problemas en lo social.

REFLEXIONES SOBRE LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN CHILE*

Pablo Ihnen **

En lo fundamental, el trabajo de Arístides Torche intenta medir la magnitud de la pobreza en Chile, presentar algunas de sus características y ofrecer un programa que, en su opinión, la erradicaría significativamente en el plazo de 10 años.

Para determinar la magnitud de la población en situación de pobreza, se presentan dos tipos de enfoques: el de las necesidades básicas (definidas éstas como imprescindibles para conservar la vida y desarrollar "adecuadamente" los potenciales de los seres humanos) y el de los factores concomitantes, esto es, aquellos que guardan relación con la capacidad para generar ingresos bajo una perspectiva de largo plazo. En este trabajo se analizan los enfoques utilizados por Torche y las conclusiones que de ellos derivan. En particular, se critica el aserto de que, cerca del 50% de los hogares chilenos se encuentran en situación de pobreza.

Enfoque de las Necesidades Básicas

En este caso, se establece lo que *a* juicio del autor constituye un ingreso mínimo de "subsistencia" para luego contrastarlo con los resultados de una encuesta de distribución de ingresos, y determinar así la proporción de hogares que, a la fecha en que se llevó a cabo la encuesta (noviembre de 1985), se encontrarían bajo el umbral de subsistencia o en condición de pobreza.

- * Comentarios al trabajo de Arístides Torche, "Distribuir el ingreso para Satisfacer las Necesidades Básicas", en Felipe Larrain, ed., *Desarrollo Económico en Democracia*, (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1987) pp. 167-214.
- ** Ingeniero Civil, Universidad Católica. Master en Economía, Universidad de Chicago.

Se distinguen, asimismo, dentro de la población en situación de pobreza, dos diferentes categorías, a saber, la *indigencia*, que estaría constituida por aquellas familias que, gastando todo su ingreso en alimentos, no podrían adquirir una "canasta mínima" que les permita satisfacer sus requerimientos calóricos mínimos, y la pobreza propiamente tal, que se refiere a la situación de las familias que al gastar su ingreso en forma "habitual" en los rubros de alimentación, vivienda, vestuario, recreación, etc., no alcanzan a cubrir sus requerimientos calóricos mínimos. Según esta clasificación, entonces, el conjunto de los pobres incluiría al de los indigentes.

Para determinar el valor de los ingresos mínimos asociados a la indigencia y subsistencia (pobreza), respectivamente, se utilizan los antecedentes que se presentan en el siguiente cuadro:

Valor de la Canasta Mínima y del Ingreso de Subsistencia en Términos Mensuales Per Cápita (\$ 1985)

	Año	Cana	asta	Ingreso S	ubsistencia
Autor	Cifras	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Altimir	1970	2.737	2.110	5.464	3.693
García	1979	2.85	55	4.07	' 8
	P-U 1984	2.743		5.486	
PU	E-S 1984	2.892		5.784	
Rodríguez	1982	3.009	2.256		
Rozas-Torche	e 77-78	2.818		5.458	

Específicamente, entonces, el autor promedia separadamente los valores asociados a las canastas mínimas de alimentación (indigencia) y subsistencia (pobreza). Dicho ejercicio se lleva a cabo también en forma separada para los sectores urbano y rural.

En el cálculo promedio no se incluyen los resultados del trabajo de García, por cuanto Torche considera que la propensión media a consumir alimentos que de ese trabajo resulta, es demasiado alta.

A continuación obtiene un estimación del valor de una canasta mínima de alimentación (indigencia) y el valor asociado al ingreso mínimo de subsistencia (pobreza), representativos del país en su conjunto, haciendo uso de la proporción de la población que en 1985 habitaba en los sectores urbano y rural, respectivamente.

Los valores en moneda de noviembre de 1985 que obtiene Torche son: \$2.733 para la canasta mínima (umbral de indigencia) y \$ 5.244 para el ingreso de subsistencia (umbral de pobreza), ambas cifras se refieren a valores mensuales per cápita.

Por último, contrasta dichos valores con las cifras de distribución de ingresos que entrega la encuesta CASEN.² Concretamente, compara el umbral de indigencia (\$ 2.733) con la distribución de ingresos monetarios (que incluye ingreso propio más subsidios monetarios) y concluye que un 25% de los hogares se encontraba en situación de indigencia. Por otra parte, parece comparar³ el umbral de pobreza (\$ 5.244) con la distribución del ingreso monetario corregido por los subsidios que otorga el Estado en Salud, Educación y Vivienda. Concluye, en este caso, que un 45% de los hogares se encontraría bajo el umbral de la subsistencia (pobreza).

- 2 CASEN es una encuesta de caracterización socioeconómica nacional, realizada por la Universidad de Chile y Odeplan, en noviembre de 1985. El concepto de ingreso monetario incluye los ingresos autónomos y los subsidios monetarios otorgados por el Estado.
- En la página 175 de la obra citada, Torche indica textualmente que para determinar la magnitud de la indigencia y la pobreza utiliza la distribución del ingreso monetario que entrega la encuesta CASEN.

 Sin embargo, al compararse los umbrales de indigencia y subsistencia con dicha distribución, ello no resulta consistente (de acuerdo a lo señalado en el texto) con un 45% de Pobreza, aunque sí con aproximadamente un 25% de indigencia.
 - Teniendo en consideración lo anteriormente expuesto, y que la comparación del umbral de subsistencia (Pobreza), con la distribución del ingreso monetario, corregida por los subsidios de salud, educación, y vivienda, si es razonablemente concordante con el porcentaje (45%) que señala el autor, y que además ello resulta más consistente con su propia definición de pobreza, hemos dado por entendido que esta última distribución es la que, en definitiva, se utiliza para determinar la proporción de hogares en situación de pobreza.

Enfoque de los Factores Concomitantes

El segundo método que utiliza Arístides Torche para medir la pobreza se basa en el concepto de factores concomitantes, es decir, aquellos que buscan medir la capacidad para generar ingresos en una perspectiva de más largo plazo.

Hace referencia al Mapa de la Extrema Pobreza, cuya metodología y definición de pobreza diseñaron Miguel Kast y Sergio Molina, entre otros. Señala que si bien los resultados indicarían que la extrema pobreza se reduce de un 20% en 1970 a algo menos de un 15% en 1982, éste se basaría únicamente en las condiciones habitacionales.

Se refiere también al llamado índice CAS,⁴ y sostiene que, según este instrumento, alrededor del 40% de las familias chilenas estaba, en 1982, en condiciones de pobreza.

Por otra parte, menciona la evaluación económica del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC), que fuera llevada a cabo en 1979 por el mismo autor, y de la cual concluye que el sector pobreza se "asocia" con los dos quintiles de menor nivel socioeconómico.

Por último, hace referencia a otro trabajo que el autor realizara en 1985 y sobre el cual no se presentan mayores antecedentes. Este trabajo, según Torche, indicaría que el sector pobreza estaría constituido por el 50% de la población.

De lo anterior concluye que: "Todos los trabajos recientes, con la excepción del Mapa de la Extrema Pobreza, coinciden en indicar que la población pobre está constituida por poco más del 45% de los hogares del país".

Caracterización de la Pobreza

En cuanto a la caracterización de la pobreza, se hace uso de los antecedentes proporcionados por la misma encuesta a familias con la que se evaluó el PNAC, en 1979. Presenta índices que intentan comparar la situación que ese año mostraban los dos quintiles de menor nivel de ingresos con el promedio país. Específicamente, muestra datos respecto del nivel educacional, ingresos y actividad ocupacional del

4 El índice CAS proviene de la aplicación de una ficha de estratificación social que asigna puntajes según condiciones socioeconómicas del grupo familiar. En la práctica, este instrumento ha sido utilizado con el objeto de dirigir los subsidios estatales a las familias supuestamente más pobres.

jefe de familia, tipos de vivienda y sus características (hacinamiento, eliminación de excretas y abastecimiento de agua) y situación de menores (índices talla-edad, talla-peso, tasas de repitencia y deserción en la escuela básica). Concluye que el nivel de satisfacción efectivo de las necesidades básicas del quintil más pobre es inferior a la mitad del nivel promedio del país, en tanto que el quintil siguiente está a medio camino del sector más pobre y del promedio nacional.

Proposición para Eliminar la Pobreza en 10 años

Para los efectos del diseño del programa de erradicación de la pobreza en 10 años, el autor identifica tres distintos subsectores de pobreza: el de la pobreza crítica (10%), el de la indigencia (25%) y el de la pobreza propiamente tal (45%). Este último incluiría como subconjunto el de pobreza crítica y el de indigencia.

Concretamente, entonces, propone "para el sector de pobreza crítica... un esquema intensivo que consistiría en un conjunto o batería de programas de satisfacción de necesidades básicas que se aplicaría simultáneamente a todas las familias del sector y que priorizaría el consumo inmediato".

Para este mismo subsector también propone la creación de fórmulas que proporcionen fuentes de trabajo a los adultos y pone especial énfasis en mecanismos que incentiven la asistencia de los menores a los programas normales de satisfacción de necesidades de educación y salud y que retarden la edad y el grado de deserción de la escuela.

La misma estrategia sería válida para satisfacer las necesidades del sector indigencia que no se encuentra en pobreza crítica. Propone, asimismo, incluir programas de inversión que mejoren la capacidad de generar bienes por parte de los beneficiarios.

Respecto del resto del sector pobreza propone concretamente:

- a) que los programas sean una proyección de los anteriores.
- b) enfatizar la creación de riqueza y la combinación de los esfuerzos de los beneficiarios y el gobierno.

- c) privilegiar los programas de inversión respecto de los de consumo.
- d) no representar más del 30% de los recursos destinados a la totalidad del sector pobreza.

Por otra parte, se sugiere evitar todo impuesto que incluya al sector pobreza y se plantea la creación de un subsidio monetario especial para las familias de los menores en edad escolar. Este se entregaría de acuerdo con su asistencia a la escuela y sería progresivo con el nivel de escolaridad alcanzado por cada niño.

El método usado para determinar el monto de recursos adicionales que requeriría este programa consistió en determinar el gasto total (tanto propio como en subsidios estatales), en salud, educación, bienestar, nutrición, previsión social y vivienda de los tres quintiles más pobres y establecer las diferencias positivas entre los dos quintiles que determinan, a juicio del autor, la población en situación de pobreza y el sexto decil. En dicho cálculo se supuso que no habría cambio en la eficiencia administrativa del gasto social y que, por lo tanto, el incremento propuesto llegaría a los quintiles en idéntica proporción que lo hace en la actualidad. Ello, según señala el autor, porque "cambios de esa naturaleza obedecerían a opciones de política diferentes a la enunciada en este trabajo". Se indica, eso sí, que en el caso del nuevo subsidio de escolaridad no habría derrames.

El gasto adicional que tiene implícita la proposición alcanzaría un monto anual equivalente al 5% del PGB de 1985, el cual, a su vez, se financiaría, en opinión de Torche, con reasignaciones de otros gastos públicos (1,57%), impuesto (1,4%), focalización de los programas sociales (1,6%) y crecimiento económico (0,43%).

II Comentarios

1 Reflexión Previa

Antes de proceder al análisis de la metodología que utiliza Arístides Torche para medir la pobreza en Chile, cabría preguntarse cuán consistentes son los resultados que él obtiene, con los niveles y evolución de otros indicadores de desarrollo social ampliamente aceptados. Este análisis elemental de consistencia, creemos, es de la mayor importancia, por cuanto un diagnóstico cuyos resultados sean contradictorios con otros parámetros ampliamente aceptados, para ser

de alguna utilidad debe, al menos, ofrecer una explicación a tal discrepancia. Por otra parte, la subjetividad y las dificultades analíticas propias de todo intento de medición de la pobreza hacen que dicho análisis de consistencia sea aun de mayor pertinencia.

Aĥora bien, si la afirmación de Torche fuese correcta en el sentido de que cerca de un 50% de los hogares se encontrase en situación de pobreza, entendiéndose por ésta la carencia de medios para alimentarse y, en consecuencia, subsistir, entonces las estadísticas deberían indicar la existencia de altas tasas de mortalidad infantil, altas tasas de mortalidad en la niñez, altas tasas de desnutrición infantil, altos porcentajes de niños con bajo peso al nacer (que refleja el estado nutricional de la madre), altas tasas de mortalidad general y una baja esperanza de vida al nacer.

A continuación se presentan los niveles y evolución de dichos indicadores, junto con algunas comparaciones con otros países:

Cuadro Nº 1

	Morta Bruta	a de alidad a cada Hab.	Tasa Mortal Infar (Men de 1 a	lidad ntil ores	Tasa Mortal en la N (1 a años-e	idad Jiñez 4		Espe de V al n (añ ibres	'ida acer os)	
País	1965	1985	1965	1985	1965	1985	'65 ·	-'85	'65	-'85
Chile Colombia Brasil Uruguay México Argentina Paísescon ingresos medianos	11 14 11 10 11 9	7 7 8 10 7 9	107 96 104 47 82 58	22 48 67 29 50 34	14 8 15 3 8 4	1 3 5 1 3 1	57 54 55 65 58 63	67 63 62 70 64 67	62 59 59 72 61 69	74 67 67 75 69 74
altos	11	8	84	52	11	4	58	64	62	69

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial (1987).

C	.1	N.TO	1
Cua	dro	IN -	Z

A ~ ~	Porcentaje de niño	os Desnutrición Infantil (b)*					
Año	que nacen con bajo peso (ª)	Total %	Leve	Moderada y Grave %			
1975	11.6	15.5	12.1	3.4			
1982	6.9	8.8	7.8	1.0			
1985	s/i	8.7	7.8	0.9			

- (a) Evolución de la Desnutrición y Mortalidad Infantil en Chile durante los Últimos 20 Años.
 INTA (Documento no publicado).
- (b) Informe Social de Odeplan 1986.
- Cabe señalar que sólo a partir de 1975 se computan estas estadísticas. Ellas se refieren a la población bajo control en el SNSS.

De lo anterior se desprende una evolución más que aceptable en materia de indicadores líderes directamente relacionados con la capacidad de subsistencia; también se deduce que tanto en niveles como en evolución, Chile muestra muy buenos resultados en relación con diversos países latinoamericanos y otros con ingresos medianos altos.

¿Son consistentes estos antecedentes con la afirmación de que uno de cada dos chilenos sufre de desnutrición? ¿Es que los países latinoamericanos a los que hemos hecho referencia y los países de ingresos medios altos en general presentan situaciones de pobreza, incluso más dramáticas que las que nos plantea el autor para el caso de Chile?

En las próximas líneas llevaremos a cabo un análisis de la metodología que utiliza Arístides Torche para intentar así buscar una posible solución a este rompecabezas.

Nos referiremos, entonces, a continuación a los dos antecedentes centrales que emplea Torche para estimar la magnitud de la indigencia y la pobreza en nuestro país a través del método de la canasta, a saber: las cifras relativas al nivel y distribución del ingreso de los hogares, y las relativas a la determinación y valorización de las canastas mínimas de indigencia y subsistencia, respectivamente.

Antecedentes relativos al Nivel y Distribución de Ingresos y Valor y Composición de las Canastas que se Utilizan para determinar la Magnitud de la Indigencia y Pobreza.

En esta sección procederemos de la siguiente forma: primeramente en el punto 2.1, plantearemos algunas observaciones generales relativas a las cifras de distribución de ingresos que utiliza el autor. En el punto 2.2, se analizan los antecedentes sobre nivel y distribución de ingresos que se usan para determinar la magnitud de la indigencia. En el punto 2.3, por su parte, analizaremos los antecedentes de ingreso que se utilizan para determinar la magnitud de la pobreza. En el punto 2.4, nos referiremos a los antecedentes que determinan el valor de las canastas de indigencia y pobreza, respectivamente, y, finalmente, en el punto 2.5, propondremos al lector un ejercicio ilustrativo que incorpora las observaciones a las cuales hacemos referencia en los puntos anteriores.

2.1 Observaciones Generales relativas a las Cifras de Distribución de Ingresos

Las cifras de ingreso de los hogares provienen de la encuesta CASEN (noviembre 1985), muestreo cuyo objeto fue el de estimar el impacto redistributivo del Gasto Social. Aun cuando son ampliamente conocidos los problemas de subestimación de niveles de ingreso que típicamente presentan las encuestas de esta clase, creemos de interés mencionar dos fuentes de subestimación y entregar sus órdenes de magnitud, puesto que estos antecedentes serán de utilidad más adelante. Dichas fuentes son:

- Subdeclaración de los ingresos autónomos:

La encuesta CASEN subestima el ingreso autónomo en aproximadamente un 20%, respecto de las cifras que se desprenden de las Cuentas Nacionales (Ver Anexo 1).

— Subdeclaración de subsidios:

La comparación de la cobertura de los subsidios monetarios efectivamente pagados con la cobertura que detectó la encuesta CASEN refleja una subestimación del orden de un 31 % (Véase Anexo 2). Ahora bien, referente a la primera de ellas, hay razones para pensar que la subdeclaración de ingresos autónomos puede ser particularmente importante en los primeros dos o tres deciles.

En efecto, muchos de los programas sociales (incluyendo los subsidios monetarios) se han otorgado desde hace algunos años en función a la aplicación de una ficha de estratificación social que identifica a los potenciales beneficiarios sobre la base de un puntaje absoluto, produciéndose de esta forma un abierto incentivo para declararse lo más pobre posible, pues ello aumenta las probabilidades de obtener o mantener una mayor cantidad de subsidios. Este efecto, probablemente, se ha intensificado últimamente, puesto que a partir de mediados de 1985 se han incrementado los esfuerzos en materia de focalización del gasto social, hecho que requirió, a su vez, llevar a cabo "reencuestajes". Consecuentemente, es muy probable que la encuesta CASEN (la que se llevó a cabo en noviembre de 1985) se haya visto afectada más allá de lo usual en materia de subdeclaración de ingresos, especialmente en los tres primeros deciles.

En su trabajo, el autor no menciona el punto de la subdeclaración. Por otra parte, las subdeclaraciones a las cuales hemos hecho referencia, inequívocamente, no están contempladas en los datos que se utilizan para calcular el monto de recursos que demandaría el programa propuesto para eliminar la pobreza (Véase Cuadro Nº 2 del anexo del trabajo de Torche, y contrástese con la distribución del ingreso monetario, sin corrección por subdeclaraciones, de la encuesta CASEN). Asimismo, si se intenta corregir la distribución del ingreso monetario por los conceptos indicados, la proporción de hogares en condición de indigencia resulta ser inferior a la proporción que se señala (El Anexo Nº 10 incluye un intento de corrección de las dos fuentes de subdeclaración). Lo anterior, entonces, en ausencia de explicaciones, induce al lector a pensar que las subdeclaraciones no están contempladas, al menos en su totalidad.

2.2 Cifras de Ingresos que se Utilizan para Determinar la Indigencia

Para determinar la proporción de los hogares en estado de *indigencia*, esto es, aquellos que, gastando íntegramente todos sus ingresos, no pueden obtener una canasta "mínima" de alimentación, utiliza la distribución por deciles del ingreso monetario, es decir, aquel que considera el ingreso

autónomo (propio) más los subsidios monetarios (Véase Anexo Nº 3).

Inexplicablemente, omite incluir los subsidios en especies que están precisamente orientados a cautelar los niveles de nutrición de los niños, lo que, a nuestro parecer, es una inconsistencia interna, teniendo presente la magnitud y cobertura de los programas nutricionales vigentes.

Con el objeto de que el lector tenga una idea más precisa acerca de la magnitud de la omisión a que hemos hecho referencia, en el siguiente cuadro presentamos la cobertura del Programa Nacional de Alimentación Complementaria PNAC⁶ y de las raciones alimenticias que otorga la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.⁷

Cuadro Nº 3

Población atendida en 1985 en relación con la población total nacional en los tramos de edades correspondientes (En Porcentaje)

JUNAEB(6-14años) - Almuerzos - Desayunos	25,0 32,0
PNAC (Total)	54,0
- Leche (programa básico)	40,5
 - Leche más otros refuerzos (arroz, sopa, puré, etc.) 	13,5

El PNAC consiste en la otorgación de un "mínimo" de 1 kg de leche en polvo mensual a los niños bajo control entre 1 y 6 años, y de 2 kg. a los niños entre O y 1 año.

⁷ La JUNAEB otorga desayunos y almuerzos a los niños de 6 a 14 años, que asisten a la escuela.

Otros programas tampoco incluidos ni mencionados en el análisis y que están directamente relacionados con el acceso efectivo a la alimentación son los siguientes:

- Programa de Alimentación del PNAC que otorgó raciones a más de 100.000 mujeres embarazadas en noviembre de 1985.
- Los programas de la JUNAEB destinados a hogares y que entregan diariamente más de 21.000 raciones alimenticias completas.
- Los Jardines Infantiles de la JUNJI, que atienden a niños hasta 5 años y que dieron más de 44.000 raciones completas diarias.
- Los Centros Abiertos atendidos por la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad en los que, entre otras cosas, se da alimentación a más de 40.000 niños entre 2 y 6 años.

2.3 Cifras de Ingreso que se Utilizan para Determinar la Pobreza

Para determinar la proporción de hogares que se encuentran en situación de *pobreza*, entendiéndose por ella la situación de las familias que al gastar su ingreso en la forma habitual -en los rubros de alimentación, vivienda, vestuario, recreación, etc.- no alcanzan a cubrir los requerimientos calóricos mínimos, el autor, según señaláramos en la síntesis, parece utilizar la distribución del ingreso autónomo corregido por subsidios monetarios, y subsidios en especies en los sectores de educación, salud y vivienda.

Se omite, sin embargo, la imputación de los servicios que prestan otros activos (por ejemplo vivienda y otros bienes durables) no contemplados en la encuesta CASEN.

Con el solo objeto de entregar una referencia al lector sobre la importancia que podría tener esta omisión, el cuadro que se presenta a continuación incluye algunos antecedentes al respecto. En su elaboración se ha supuesto que en 1970 y 1982 había un promedio de 5,0 y 4,7 personas por hogar, respectivamente.

Cuadro Nº 4

	1970	1982
Número total de televisores *	- 0,24	0.97
Número de hogares urbanos	- 0,24	0,97
Número total de refrigeradores	0.36	0,60
Número de hogares urbanos	0,50	0,00
Número total de viviendas permanentes	0.80	0.86
Número total de hogares	0,00	0,00

* La televisión no sólo es una forma de satisfacer la necesidad básica de recreación, también es una importante fuente de información y cultura que permite mejorar los sistemas de producción de bienes del hogar.

Fuente: Odeplan.

"Indicadores Económicos y Sociales 1960-1985", Banco Central de Chile

Finalmente, y también en relación con las cifras de ingreso que utiliza el autor, cabría señalar que tanto su nivel como su distribución dependen del comportamiento de la actividad económica. Es un hecho que cuenta con un razonable consenso, el que en las fases expansivas del ciclo económico la distribución del ingreso tiende a mejorar, y lo inverso ocurre en períodos recesivos. Ciertamente, 1985 no fue un año que se caracterizó por una expansión, puesto que la autoridad tuvo que ajustar la economía, debido al exceso de gasto que se produjo el año anterior.

Hechos ya los comentarios que merecen las cifras de distribución y niveles de ingreso que utiliza el autor, nos referiremos a continuación a la determinación de la composición y el valor de las canastas mínimas de indigencia y pobreza, respectivamente.

2.4 Sobre la Composición y Valorización de las Canastas de Indigencia y Pobreza.

La metodología que utiliza Torche consiste, simplemente, en promediar los valores de canastas de otros estudios, incluyendo uno suyo. En su análisis, salvo la referencia a esos trabajos, no se presenta ningún antecedente que permita al lector tener una idea concreta sobre la composición de dichas canastas, de cómo fueron determinadas, etc.

Ahora bien, la mayoría de los trabajos cuyo promedio determina el valor de las canastas mínimas que propone Torche, se basan principalmente, a su vez, en la canasta de un estudio llevado a cabo por Osear Altimir. Algunos con insólitas modificaciones como es, por ejemplo, el caso del estudio de Pollack - Uthoff (1984), que en el rubro "otras frutas" incluye 3 kilos de limones por persona al mes, para determinar la canasta de consumo mínimo per cápita.

Debido a que el trabajo de Oscar Altimir ⁹ es la base de todos los demás análisis utilizados, especialmente en lo que se refiere a la definición de los componentes de la canasta mínimo de consumo por referirames e ál a continuación:

nima de consumo, nos referiremos a él a continuación:

a) La canasta de Altimir, que intenta determinar un umbral de la *indigencia*, se estableció sobre la base de un conjunto heterogéneo de criterios, tales como requerimientos nutricionales mínimos, según el autor; disponibilidad de la oferta nacional de cada grupo de alimentos, precios por calorías de cada tipo de alimentos, hábitos de consumo y otros. Altimir, explícitamente, indica que la canasta que estima se fundamenta en aspectos "predominantemente normativos". En consecuencia, se trata de una canasta, en estricto rigor, *arbitraria*.

En otras palabras, no se está hablando de una dieta nutricional de costo mínimo, sino de una dieta que, además de contener muchos otros elementos, contemple los productos que, a juicio del autor, constituyen una dieta mínima.

⁸ Oscar Altimir, "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, 27 (1979).

⁹ Cabría también señalar que como el trabajo de Altimir tampoco indica con precisión cómo se determina la canasta mínima de alimentación, se hace referencia a otro trabajo complementario.

- b) La determinación de la canasta se basa en datos del año 1970, es decir: ¡de hace casi 20 años! El lector, fácilmente, comprenderá que una canasta de consumo que se basa en información sobre aspectos tales como hábitos de consumo, precios relativos, etc. de hace dos décadas, no puede ser aplicable a la realidad actual sin que medie adecuada justificación por parte del autor.
- c) Las pautas nutricionales sobre las cuales se basa el trabajo de Altimir se seleccionaron a partir de los estándares recomendados hace trece o más años. Dichas pautas han perdido vigencia luego del informe técnico Nº 724, de 1985, de la Organización Mundial de la Salud (OMS). ¹⁰

Finalmente, para determinar el valor de la canasta de subsistencia (umbral de pobreza) se multiplica simplemente el valor de la canasta de indigencia por dos, es decir, se asume una propensión media a consumir alimentos de 0,5.

Antes de referirnos a la determinación de la magnitud de la *pobreza* que hace Torche en función de factores concomitantes, permítasenos también ahora a nosotros hacer un ejercicio ni más ni menos arbitrario que el hasta aquí comentado.

2.5 Proposición de una Arbitrariedad Alternativa

A objeto de que el lector disponga de alguna referencia respecto a la importancia que pudieran tener las observaciones que ya hemos planteado, en esta sección presentaremos un cálculo alternativo. Para ello, y con fines estrictamente ilustrativos, utilizaremos como proxi de *canasta mínima* per cápita, la relación de productos alimenticios que se presentan en el Anexo Nº 4. Por supuesto, hacemos, desde ya, la salvedad que este ejercicio tampoco representa, a nuestro juicio, un antecedente válido para determinar la proporción de hogares en situación de pobreza.

Bajo estas circunstancias, el costo promedio mensual por persona (expresado en moneda de noviembre de 1985) que se obtuvo es de aproximadamente \$ 2.163.

Si por otra parte (sólo para los efectos de este ejercicio arbitrario), aceptamos la estimación de Altimir en el senti-

[&]quot;Necesidades de Energía y Proteínas". Informe Técnico Nº 724 (OMS), Ginebra. 1985.

do de que el costo de la dieta en el sector rural es del orden de un 25% inferior al de las ciudades capitales, ¹¹ y que en 1985 la proporción de la población que vivía en áreas rurales era aproximadamente un 16,5%, ¹² entonces el valor promedio de la canasta que determinaría el umbral de indigencia sería de \$ 2.074.

El ejercicio anterior, sin embargo, ha omitido el hecho de que un 25% de los niños entre 6 y 14 años recibe almuerzo y desayuno en la escuela; omite también los programas de la JUNJI y de la Fundación de Ayuda a la Comunidad, programas todos que dan alimentación a los niños, y que liberan, en consecuencia, recursos para alimentación al resto del hogar.

La encuesta CASEN entrega esta información por deciles para las dos primeras entidades, de acuerdo con la distribución del ingreso autónomo. (Véanse Anexos N° 5 y N° 6). Lamentablemente, no entrega información respecto de los Centros Abiertos que atiende la Fundación de Ayuda a la Comunidad, pese a que lo hace con un número similar de niños que la JUNJI, y presta también servicios similares.

Para los efectos prácticos de este ejercicio ilustrativo, sin embargo, asumiremos que la transferencia por hogar es la mitad de la que lleva a cabo la JUNJI. Bajo estos supuestos, en promedio, cada persona *del primer decil*, ¹³ percibiría aproximadamente \$ 173 en moneda de 1985.

Luego, y siempre tratándose del primer decil, el monto promedio requerido para financiar la canasta mínima per cápita sería del orden de \$1.901 mensuales (al deducir el menor gasto en alimentación directa que proveen las instituciones ya indicadas).

Finalmente, si asumimos que se produce una subdeclaración uniforme del ingreso monetario de los hogares del orden de un 27%, tanto por subsidios monetarios como ingre-

- 11 Oscar Altimir, op. cit p. 42.
- 12 "Indicadores Económicos y Sociales 1960 1985". *Banco Central de Chile*.
- Para simplificar el ejercicio, se supone que los hogares que constituyen el primer decil de la distribución del ingreso monetario son los mismos que constituyen el primer decil del ingreso autónomo, y que no se altera su orden.
- 14 Se ha supuesto que el tamaño medio del grupo familiar es de 5.21 personas, esto es, el mismo promedio del primer decil de la distribución del ingreso monetario. Asimismo, se ha supuesto que un 70% del gasto en atención preescolar corresponde a alimentación.

sos autónomos propiamente tales, ¹⁵ ello sería equivalente a que el límite superior del ingreso monetario per cápita del primer decil fuera de \$ 1.905 y no \$ 1.500 como indica la encuesta CASEN. (Véase Anexo N° 3).

En otras palabras, bajo las circunstancias ya descritas, el valor per cápita requerido para financiar la canasta mínima de alimentación (\$ 1.901) se encontraría por debajo del límite superior del ingreso per cápita del primer decil (\$ 1.905). Si no fuera este ejercicio una mera arbitrariedad, ciertamente un resultado de esta naturaleza invitaría a reflexionar respecto de la magnitud de la *indigencia*.

Aun a riesgo de aburrir al lector con arbitrariedades, permítasenos la última, a fin de lograr alguna percepción respecto de la magnitud de la *pobreza* que resultaría de aplicar la metodología de Torche. Ella consistirá en suponer una propensión media a consumir alimentos de 0,55,¹⁶ lo que implicaría que el valor de la canasta de *subsistencia* sería de \$ 3.771 per cápita mensual, valor que de no existir subdeclaración de ingresos, ni problemas de imputación de servicios de activos no subsidiados, se compararía con los ingresos autónomos corregidos por subsidios monetarios, de educación, salud y vivienda. (Véase Anexo Nº 8).

Pero sabemos que la encuesta subestima los ingresos monetarios y no imputa los servicios que prestan los activos no subsidiados.

Si suponemos en este caso que la subdeclaración de ingresos monetarios es de un 21% uniforme en los primeros dos deciles, entonces el límite superior del *segundo decil* estaría subestimado por este concepto en \$ 462. En cuanto a la imputación de los servicios de activos, por su parte, no se dispone de información, salvo la imputación del arriendo que estiman las Cuentas Nacionales, ¹⁷ imputación que en 1985 representó aproximadamente un 21,4% del total de los ingresos autónomos declarados por las personas. ¹⁸ Luego, si asumimos que el orden de hogares en la distribución de ingresos autónomos no se altera al corregir por subsidios mo-

Para los efectos de este ejercicio ilustrativo, sólo se requiere que este supuesto simplificatorio sea válido para el primer decil. (Véase Anexo Nº 7).

¹⁶ Véase Torche, op. cit., p. 174.

¹⁷ Valor que presumiblemente también se encuentra subestimado, por cuanto se basa en la tasación oficial y omite las construcciones informales.

¹⁸ Véase Anexo № 1.

netarios y en especies, y que el arriendo imputado se distribuye de la misma forma que el ingreso autónomo per cápita que entrega CASEN, entonces el límite superior del *segundo decil* estaría subestimado en otros \$ 360, de noviembre de 1985. ¹⁹ (Véase Anexo N° 9).

Así, el límite superior del segundo decil corregido por los conceptos indicados sería de \$ 3.950, valor que habría que comparar con los \$ 3.771 que corresponden al valor de la canasta de subsistencia o umbral de *pobreza*. Resultado éste que, sin duda, también invitaría a reflexionar, de no ser por las arbitrariedades que hemos llevado a cabo.

El ejercicio que hemos presentado, aun cuando a nuestro juicio sugerente, se ha limitado a utilizar la misma fuente de información de ingresos que usó el autor en su trabajo (Encuesta CASEN). Permítasenos ahora utilizar fuentes alternativas apelando a la misma línea de argumentación que usa Oscar Altimir en su trabajo Dimensión de la Pobreza en América Latina. En dicha publicación, Altimir al referirse a las cifras de ingresos señala. "...En casi todas las encuestas de presupuestos familiares analizadas, los hogares en la base de la pirámide registran más gastos que ingresos. Aun tomando en cuenta la subestimación global del ingreso en algunas de esas encuestas, entre el 30 y 60% con menores ingresos del total de hogares registran relaciones consumoingreso considerablemente mayores a la unidad" (p. 62). Altimir en su trabajo transformó las distribuciones por niveles de ingreso en distribuciones presuntivas según el consumo per cápita.

Ahora bien, para ilustrar órdenes de magnitud de la relación consumo-ingreso monetario declarado para el primer decil, hemos considerado el consumo privado promedio mensual que entregan las Cuentas Nacionales (en pesos de noviembre de 1985), excluyendo la imputación por arriendo.

Dicho valor (143.968 millones de pesos) fue distribuido por deciles conforme a la distribución del ingreso monetario que entrega la encuesta CASEN, representando el primer decil, un 1.55% del ingreso monetario total. Si se considera, por otra parte, que el primer decil de la distribución del ingreso monetario que entrega la encuesta CASEN está constituido por 1,379 millón de personas, entonces el consumo privado

Este valor se ha determinado descontando los subsidios de vivienda per cápita promedio mensuales que percibe el segundo decil, según la encuesta CASEN.

per cápita promedio del primer decil sería de \$ 1.618 (en pesos de noviembre de 1985). Si se compara dicho valor con el ingreso monetario promedio per cápita que detectó la encuesta CASEN para el primer decil (\$ 907), se concluye que habría una relación consumo-ingreso declarado de 1,784 para ese decil.

¡Dicho en otras palabras, de aceptarse los supuestos simplificatorios antes indicados, las personas de ese decil habrían consumido en promedio un 78,4% más que el ingreso monetario que ellos declararon tener!

Ahora bien, si asumimos que dicha subdeclaración es uniforme para todo el primer decil, entonces la indigencia sería menor que un 10% y algo superior a un 5%, al utilizar como umbral de indigencia nuestra proxi de canasta (\$ 2.074).

Por otra parte, si llevamos a cabo un ejercicio similar para el segundo decil (el cual está constituido por 1,34 millón de personas, y representa el 2,89% del total del ingreso monetario total que detectó la encuesta CASEN) se obtiene una relación consumo-ingreso monetario declarado de 1,68. Luego, si corregimos sólo por el concepto indicado, el valor per cápita *promedio* del segundo decil de la distribución del ingreso monetario, que incluye los subsidios de vivienda y salud, sería de aproximadamente \$ 4.026, valor que habría que contrastar con nuestro umbral de Pobreza, esto es, \$ 3.771. Es decir, aun sin corregir por la imputación de los servicios de activos no contemplados en la encuesta CASEN, ni la informalidad que pudiera no ser captada por las Cuentas Nacionales ¡la pobreza según este ejercicio sería inferior a un 15%!

Cabría por último señalar (sólo a modo de ejercicio de consistencia), que al contrastarse los ingresos promedios per cápita monetarios que detectó la encuesta CASEN para el primer quintil en la Región Metropolitana, y el consumo promedio per cápita del primer quintil de la encuesta de consumo que efectuó el ENE en 1978 en el gran Santiago (expresado en moneda de noviembre de 1985), también se pudieron constatar razones consumo-ingreso monetario declarado considerablemente superiores a la unidad.

Con lo anterior, por supuesto, no pretendemos inferir que la "indigencia" afectaba, en noviembre de 1985, a un 7 u 8% de los hogares, y que la pobreza, a un 13 o 14%, pues estamos convencidos de que la metodología implícita en este tipo de análisis, además de ser en extremo arbitraria, puede dar origen a resultados muy contradictorios. Lo que sí creemos poder afirmar es que el diagnóstico de Torche basado en la canasta es débil, porque es contradictorio con innumerables

otros indicadores de resultados concretos y ampliamente aceptados y porque al incluir parcialmente en la aplicación de su propia metodología otros elementos que, a nuestro juicio, le dan mayor consistencia interna, se puede llegar a conclusiones distintas de las que él obtiene.

3 En Cuanto a la Determinación de la Pobreza sobre la Base de los Factores Concomitantes

Respecto del método para determinar la pobreza, basado en los factores concomitantes, en el trabajo sólo se hace referencia a otros estudios.

Específicamente, y como ya se indicara en la síntesis, los estudios a los cuales se refiere el autor son el índice CAS, la evaluación socioeconómica de PNAC y otro estudio sobre el cual no se presentan mayores antecedentes.

A continuación, nos referiremos a los dos primeros.

En relación con el índice CAS, cabría señalar que no fue diseñado con fines estadísticos y que en la práctica (vida real) este instrumento se ha transformado en un carnet que habilita el acceso a diversos tipos de beneficios, tanto monetarios como en especies, por lo que los incentivos a declararse bajo el índice 3 son formidables. Si se considera que aun las encuestas destinadas a fines estadísticos precisos presentan problemas, es fácil imaginarse la validez estadística que tendría un instrumento que no ha sido diseñado con esos fines, y que, además, muestra evidente proclividad a proporcionar información sesgada.

La evaluación socioeconómica del PNAC, por su parte, consistió en una encuesta sobre una muestra de 1.600 hogares, supuestamente representativa de la población, con niños menores de seis años en el país. Como el lector podrá fácilmente comprender, una encuesta que ha sido diseñada con un objetivo tan específico no puede ser representativa de la situación de los hogares chilenos. Tanto es así, que en un estudio posterior basado en la misma encuesta, el mismo autor tras llegar a la conclusión de que un 70% de la población del país era pobre, intenta buscar explicaciones y señala que "podría haber algún problema en el diseño de la muestra, ya que la encuesta fue tomada con otro objetivo diferente

Arístides Torche, "Construcción de una Tipología Empírica para el Diseño y Evaluación de Políticas hacia el sector de extrema pobreza", Instituto de Economía, Universidad Católica (1985). p. 214.

al análisis de la pobreza, que fue buscar familias con hijos menores".

En relación con el trabajo *Mapa de la Extrema Pobreza*, y que el autor parece descartar por cuanto, a su juicio, se centraría única y exclusivamente en condiciones habitacionales, cabría señalar lo siguiente:

- a) A pesar de todas sus imperfecciones, a nuestro entender, el *Mapa* es el *Único* instrumento diseñado para medir y caracterizar pobreza absoluta mediante *resultados* concretos observables²¹ que permiten comparaciones intertemporales consistentes en el tiempo.
- b) El *Mapa*, por basarse en información censal, no está sujeto a los problemas propios de las muestras estadísticas. Pero, tanto o más importante, entrega, además, valiosos antecedentes para la aplicación de políticas, pues identifica la localización exacta de las personas o familias extremadamente pobres.
- c) Si bien es cierto que la definición de pobreza que en él se utiliza es también arbitraria (como todas las definiciones de este género), y que se centra en condiciones habitacionales (tipo de vivienda, hacinamiento, sistema de eliminación de excretas, etc.) interpretar sus resultados desde un punto de vista estrictamente parcial, como sugiere el autor, induce, a nuestro juicio, a error, pues ello equivaldría a afirmar que los hogares han tenido como prioridad única y exclusivamente la habitacional.

Ciertamente, si un indicador de condiciones habitadonales ha mejorado en forma importante, la inferencia de más sentido común, a falta de otros indicadores confiables que indiquen lo contrario, es que también hay otros que han seguido similar evolución como, por lo demás, de hecho ha ocurrido con los índices que reflejan capacidad de supervivencia y acceso a bienes durables (a los cuales ya nos hemos referido).

Pero, incluso, más importantes que lo anterior resultan los siguientes antecedentes que proporciona el mismo $Mapa^{22}$ y que están relacionados con la evolución del stock

²¹ En lugar de "declaraciones" que, como se ha visto, tienen sesgos de consideración.

²² Alejandro Rojas. "Extrema Pobreza: Concepto, cuantificación y características" Revista *Estudios Públicos* N° 24, Primavera 1986.

de capital humano. Todo ello, en un contexto en que la población que el *Mapa* identifica como en extrema pobreza disminuye notoriamente en términos relativos y absolutos.

En 1970 un 41% de los niños en edad escolar y en extrema pobreza no asistían a clases y no pertenecían a la fuerza de trabajo. En 1982, la actualización del *Mapa* permitió constatar que esa proporción se redujo a sólo 9,9%. La asistencia escolar presenta también un cambio significativo al pasar de 57% en 1970 a un 86,2% en 1982.

En 1970, la proporción de personas extremadamente pobres con, a lo menos, cinco años de educación básica era aproximadamente un 36%. En 1982, la actualización del *Mapa* permitió constatar que esa proporción pasa a un 68,0%.

A los antecedentes anteriores cabría añadir el aumento que ha experimentado la calificación de la fuerza de trabajo en general, la disminución del analfabetismo, aumento de la cobertura de agua potable, alcantarillado, consultas médicas, etc.

En síntesis, a nuestro juicio, los indicadores de *resulta-dos* disponibles que afectan a las dimensiones "permanentes" de la pobreza, como es la disponibilidad de capital físico y humano, han mejorado sustancialmente. En cuanto a la magnitud misma de la pobreza, ello, obviamente, depende de la definición arbitraria que se utilice. Sin embargo, dadas las alternativas conocidas y confiables disponibles, y tratándose de escoger una, ciertamente nos quedamos con el *Mapa de la Extrema Pobreza*.

4 En Cuanto a la Caracterización de la Pobreza

Como ya se indicara en la síntesis, mediante la utilización de la encuesta con que se evaluó el PNAC (septiembre 1979) se intenta comparar las características que presentan los dos quintiles más pobres y el promedio del país en aspectos tales como nivel educacional, calificación del jefe de hogar, calidad de la vivienda y nivel educacional y nutricional de los menores.

Sobre el particular cabría señalar lo siguiente:

a) Resulta dudosa la representatividad de la encuesta que se utiliza para los fines que interesan, atendidas las limitaciones a que nos hemos referido en el punto anterior. Este hecho de por sí pondría en duda la representatividad de la caracterización que se propone.

b) Por otra parte, la información que se presenta se refiere exclusivamente a un instante definido (septiembre de 1979), por lo que no se puede inferir evolución. Ciertamente es de sentido común suponer que los hogares más pobres presentan mayores carencias en términos relativos. Creemos, sin embargo, que para que una caracterización sea completa, además de representativa, debe también necesariamente indicar la evolución de dichas carencias en el tiempo. Los antecedentes que ya hemos presentado en materia de vivienda, acceso de los niños extremadamente pobres a la educación, evolución de la mortalidad infantil, desnutrición, etc., son, en este sentido, especialmente sugerentes.

Finalmente, y en relación con la calificación de los jefes de hogar, desgraciadamente sólo disponemos de información indirecta, pero no por ello menos sugerente. El cuadro que se presenta a continuación indica la composición de la fuerza de trabajo según años de estudios. De él se desprende que la capacitación de nuestra fuerza de trabajo, y por lo tanto de los perceptores de ingresos de los hogares, ha experimentado también una evolución positiva.

Cuadro Nº 5

Distribución de la Fuerza de Trabajo a Nivel Nacional Según años de Estudios Cursados

Años	de Es	studio	Oct Dic. 1980	Oct Dic. 1986
0		1	1,0	0,9
2		6	37,7	30,6
7		10	25,1	27,6
11		15	23,5	27,8
16	ó	más	4,9	7,0

Fuente: INE.

5 En Cuanto a la Proposición para Eliminar la Pobreza en 10 años

Como es natural, el programa que se nos propone se fundamenta en gran medida en el diagnóstico que analizáramos en las secciones anteriores. Consecuentemente, las observaciones que ya hemos planteado también se extienden en lo pertinente al programa propiamente tal.

Hecha esta salvedad, presentaremos a continuación al-

gunos comentarios de carácter más específico:

- a) La proposición nos parece *vaga*. En la práctica, el autor se limita a enunciar las ideas generales que presentáramos en la síntesis, y a "estimar" la cantidad de recursos adicionales que requerirían los hogares de los primeros dos quintiles para lograr el mismo nivel de consumo en salud, educación, bienestar, nutrición, previsión social y vivienda, que habría tenido el sexto decil en 1985.23
- b) Prácticamente no se hace referencia a los programas sociales en actual aplicación ni a la estrategia que tras ellos está implícita. Creemos que esta omisión es *importante* e *inexplicable*, pues un debido análisis de la efectividad y cobertura de dichos programas debe ser parte integrante del diagnóstico sobre el cual se fundamente el diseño de cualquiera estrategia que pretenda combatir la pobreza.
- c) En materia tributaria, el autor, junto con proponer aumentos de impuestos, también sugiere "evitar" todo tributo que incluya al sector que él denomina pobreza, no quedando claro el alcance preciso de esta última sugerencia. Por otra parte, de la lectura de otro trabajo complementario²⁴ se deduce la intención de establecer tasas diferenciadas de IVA. Presumiremos, pues, que el aumento de recaudación tributaria provendría de la aplicación de esta última política.

²³ No creemos necesario volver a repetir en esta sección todos los problemas de subestimación que contienen las cifras de ingreso.

²⁴ En el trabajo de Felipe Larraín, que se encuentra también en el libro Desarrollo Económico en Democracia, se plantea la sugerencia a que hacemos mención.

A objeto de que el lector disponga de una referencia sobre esta materia, cabría señalar que en la actualidad existen impuestos especiales al consumo de diversos tipos de bienes, y que la recaudación que por dicho concepto se obtuvo en 1986 como proporción de la recaudación del IVA fue aproximadamente de un 3,2%, lo que, expresado como proporción del PGB de ese mismo año, es de un 0,40%.

Lo anterior sugiere que habría sido de gran interés contar con antecedentes más precisos respecto de los nuevos productos a los cuales se les aplicaría tasa especial, a fin de lograr la recaudación prevista (1.4% del PGB de 1985.)

- d) En relación con la creación de un "nuevo" subsidio para los menores que asisten a la escuela, llama la atención que no se presente ningún diagnóstico ni antecedente objetivo que permita justificar tal iniciativa, más aun si se considera que las cifras disponibles sugieren que la cobertura del sistema educacional y la calificación de nuestra población han aumentado en forma notoria, y que los programas sociales en actual aplicación contienen, de hecho, incentivos explícitos para asistir a la escuela y a los programas de salud. Tal es, por ejemplo, el caso del Subsidio Único Familiar, Programa Nacional de Alimentación Complementaria y los desayunos y almuerzos que se otorgan a los niños en la misma escuela a través de la JUNAEB.
- e) Finalmente, y como ya se indicara, el gasto adicional del programa alcanza un monto anual equivalente al 5% del PGB de 1985, el cual, según el autor, se financiaría con reasignaciones de otros gastos públicos (1,57%), más impuestos (1,4%), focalización de los programas vigentes (1,6%) y crecimiento económico (0,43%). Desde luego, la magnitud del mayor gasto que se indica es el
- 25 Algunos bienes y servicios sujetos al impuesto especial son los siguientes: oro, joyas, pieles finas, alfombras finas, tapices finos, yates, vehículos casa rodante, artículos de pirotecnia, armas de aire o gas comprimido, licores, pisco, vinos, bebidas analcohólicas, transferencias de autos usados, autos nuevos, etc.
- Excluye los cigarrillos, que ya cuentan con tasas especiales superiores al 50%, y el impuesto a los combustibles.

reflejo de las conclusiones a las cuales llega el autor respecto de la magnitud de la pobreza, aspecto al cual ya nos hemos referido.

Llama la atención, sin embargo, que sólo se enuncien las fuentes de financiamiento sin presentarse mayores antecedentes. Este aspecto, creemos, es de la mayor importancia, pues aumentar el gasto público, como propone el autor, es en extremo fácil; hacer supuestos generales teóricos respecto de reasignaciones y a márgenes de racionalización también lo es. En la práctica, sin embargo, lo verdaderamente difícil, pero a la vez útil y relevante dada la realidad concreta actual, es el diseño de mecanismos concretos y prácticos que permitan, sin afectar a los legítimos beneficiarios del gasto social, lograr los niveles de ahorro que requiere el país, pues ello, a su vez, es, en nuestra opinión, condición estrictamente necesaria para tener éxito en el combate profundo contra la pobreza.

Debemos destacar que, por nuestra parte, seríamos entusiastas partidarios de cualquiera iniciativa viable y concreta para mejorar la focalización, así como de racionalizaciones que impliquen reducciones eficientes de gasto público.

6 Una Palabra Final

Sin duda, el lector habrá podido constatar que discrepamos con el diagnóstico y proposiciones que plantea Arístides Torche. Creemos que la principal debilidad del trabajo consiste en plantear un diagnóstico y proposiciones de política, sin intentar un mínimo análisis de consistencia con observaciones básicas de la vida real.²⁷ Creemos, asimismo, haber aportado antecedentes parciales, pero ciertamente sugerentes, respecto del origen del rompecabezas que emerge de la simple observación de indicadores de resultados objetivos, con las conclusiones que obtiene el autor.

Ciertamente, compartimos con Torche la idea de que la lucha contra la pobreza merece primerísima prioridad y que queda mucho camino aún por recorrer. En nuestra opinión, sin embargo, la estrategia a seguir debe ser también especialmente realista y prudente, a objeto de que el proceso sea permanente y no efímero.

²⁷ Especialmente indicadores de resultados objetivos ampliamente aceptados.

ANEXOS

Anexo Nº 1

Ingreso Nacional (Moneda promedio 1985)

to		= MN	A\$ 2.291.192	MM\$	1.192
	_	= MN	1 \$ 270.00	MM\$	0.000
eto					
		= MN	1 \$ 2.021.192	MM\$	1.192
		= MM	(\$ 432.469	MM\$	2.469
eto		= MN	M\$ 1.588.72	MM\$	38.723
		= MN	1 \$ 73.01	MM\$	3.016
		= MN	1 \$ 84.74	MM\$	4.744
		= MN	1 \$ 31.88	MM\$	31.883
spon	ible	= MN	1 \$ 1.339.080	MM\$	9.080
as					
		= MM	1 \$ 257.664	MM\$	7.664
		= MN	Л \$ 1.141.416	MM\$	1.416
:	MM\$	95.118			
:	MM\$	102.484			
	eto eto spon	eto sponible as : MM\$	- = MM eto	- = eto = = = = = = = = = = = = = = = = = = =	- = MM\$ 270 eto

Estimación basada en información Depto. de Economía Universidad de Chile equivalente a 10% del PGB.

- Fuentes: Cuentas Nacionales, Banco Central. Informe Financiero del Tesoro Público, Ejercicio 1985. Tesorería General de la República.
 - Superintendencia de AFP. - Fondo Nacional de Salud.

Encuesta CASEN (Moneda noviembre 1985)

Ingresos Autónomos de las Personas : MM\$ 67.264 + Arriendo Imputado : MM\$ 14.399 - Ingreso Personal Disponible : MM\$ 81.663 + 2,2% personas que no declararon ingresos (7) : MM\$ 1.797 MM\$ 83.460

+ 2,5% personas que no viven en hogares (7) : MM\$ 2.086

= Ingreso Personal Disponible : MM\$ 85.546

(7) En ambos casos se considera el Promedio Nacional.

Ingreso Personal Cuentas Nacionales = 1.2 Ingreso Personal Encuesta CASEN

Arriendo Imputado = 0.214 Ingresos Autónomos

Anexo N⁹ 2 Análisis de la Cobertura de los Programas Sociales en CASEN

		Cifra Oficial M\$	CASEN M \$	Cobertura %
1	Pensiones Pensiones Asistenciales (PASIS)(a)	14.179.747	4.689.696	33,1
2	Asignación Familiar Universal (a)	26.628.000	21.150.000	79,4
	Asignación Familiar de Extrema Pobreza (b)	653.000	375.280	57,6
3	Programa de Empleo Mínimo (b)	351.589	287.283	81,7
	Programa Ocupacional de Jefes de Hogar	748.348	740.207	98,9
	Subsidio de Cesantía (b)	440.595	217.404	49,3
subs	e cobertura ponderada de los sidios indicados (c) :			69,0
	r por el cual hay que inflactar los idios monetarios para obtener los ivos:			1=1,45 0.69

Cifras anuales. (a)

(b)

Cifras mensuales A objeto de obtener el % de cobertura ponderada, se consideraron loe valores anuales (c) correspondientes a la asignación familiar de extrema pobreza, programas de empleo y subsidio de cesantía, respectivamente.

Fuente: Encuesta CASEN.

Anexo N° 3

Distribución del Ingreso Monetario Familiar por Deciles de Hogares

Deciles de Hogares	Límite superior de Ingreso Familiar P/C (\$)	Personas por Hogar Promedio	Ingreso Monetario P/C Promedio (\$)	Ingreso Monetario Familiar Promedio (\$)	% del Ingreso Familiar Total
1	1.500	5,21	907	4.973	1.55
2	2.200	5,07	1.848	9.333	2,89
3	3.000	4,99	2.573	12.834	3,99
4	3.750	4,55	3.343	15.234	4,74
5	4.762	4,50	4.211	18.982	5,90
6	6.020	4,20	5.367	22.489	6,99
7	8.000	4,03	6.953	27.949	8,68
8	11.200	3,84	9.389	36.111	11,23
9	18.500	3,77	14.246	53.597	16,66
10	999.900	3,43	36.667	120.248	37,37
Total		4,36	8.555	32.187	100,00

Fuente: Encuesta CASEN, noviembre 1986.

Anexo N⁹ 4

Ingredientes por C persona para una semana		Costo de las cantidades indicadas *
Pescado		
(Jurel tipo salmón)	238 grs.	71.7
Huevo	2 unidades	24.0
Arroz	300 grs.	23.7
Tomate	500 grs	12.5
Papas	640 grs	16.0
Salchichas	2 unidades	42.3
Pana de Vacuno	100 grs	41.9
Repollo	120 grs	5.4
Tallarines	80 grs	14.5
Aceite	325 c.c.	94.25
Té	7 bolsitas	8.76
Sal	30 grs	0.42
Azúcar	140 grs	16.6
Pan	2.17kg	225.68
Uva	1.05 kg	27.3
Leche (Punta)	142 grs	86.62
Margarina	56 grs	19.00
Costo Total Semanal (\$ de febrero-88)		\$ 730.5
Costo Total Mensual (\$ de febrero-88)		\$ 3.163
Costo Mensual per cá (\$ noviembre de 1985	-	\$2.163

^{*} Según cotizaciones efectuadas en febrero de 1988.

Anexo N° 5

Distribución del Gasto en el Programa de Alimentación Escolar En Noviembre de 1985 (JUNAEB)

Deciles de Hogares	Monto Promedio Recibido por Cada Hogar \$	Porcentaje del Gasto de la JUNAEB	Porcentaje Acumulado **
1	580	25,0	25,0
2	468	20,2	45,2
3	359	15,5	60,7
4	248	10,7	71,4
5	195	8,4	79,8
6	171	7,4	87,2
7	110	4,7	91,9
8	72	3,1	95,0
9	66	2,8	97,8
10	51	2,2	100,0
Cotal	232	100,0	100,0

Fuente: Encuesta CASEN, noviembre 1985.

Anexo N° 6

Distribución del Gasto en Educación Preescolar en Noviembre de 1985

Deciles de Hogares	Monto Promedio Recibido por Cada Hogar	Porcentaje del Gasto en Educación Pre-Básica	Porcentaje Acumulado
1	230	15,7	15,7
2	229	15,6	31,3
3	200	13,6	44,9
4	146	9,9	54,8
5	164	11,2	66,0
6	147	10,0	76,0
7	124	8,4	84,4
8	82	5,6	90,0
9	72	5,0	95,0
10	74	5,0	100,0
Total	147	100,0	100,0

Fuente: Encuesta CASEN, noviembre 1985.

Anexo N⁹ 7

La distribución de Ingresos Promedio Per Cápita Autónomo y Monetario para los primeros deciles que entrega la encuesta CASEN se indican en el siguiente cuadro:

Decil	\$ de noviembre de 1986 Ingreso Promedio Autónomo (Per Cápita)	Ingreso Promedio Monetario (Per Cápita)
1	279	907
2	1.393	1.848

Fuente: Anexos N"fc 3 y 9

Si se asume que el orden de los hogares en la distribución del ingreso autónomo no se altera al corregir los subsidios monetarios, entonces el subsidio monetario promedio atribuible a cada decil estaría dado por lo siguiente:

\$ de noviembre de 1985 Subsidios Monetarios Promedio (Per Cápita)
628
455

Luego si se considera una subestimación uniforme del 20% del ingreso autónomo, y de 45% de los subsidios monetarios, entonces la subestimación total promedio para cada decil, expresada como % del ingreso monetario sería la siguiente:

Decil	% de Subestimación respecto al Ingreso Monetario Promedio (Per Cápita)
1	$\frac{(0.20)(279) + (0.45)(628)}{907} = 37\%$
2	$\frac{(0.20)(1.393) + (0.45)(455)}{1.848} = 26,1\%$

Anexo Nº 8

Distribución del Ingreso Autónomo Corregido por Subsidios Monetarios de Educación, Salud y Vivienda

Deciles de Hogares	Límite Superior de Ingreso Familiar P/C \$	Personas por Hogar Promedio	Ingreso Total P/C Promedio \$	Ingreso Total Familiar Promedio \$	% del Ingreso Familiar Total
1	2.378	4,75	1.675	8.288	2,28
2	3.128	5,08	2.770	14.057	3,88
3	3.827	4,82	3.470	16.701	4,60
4	4.605	4,73	4.202	19.897	5,48
5	5.521	4,54	5.046	22.875	6,30
6	6.837	4,35	6.171	26.783	7,38
7	8.669	4,03	7.673	30.898	8,52
8	12.000	4,03	10.150	40.795	11,23
9	19.833	3,83	15.154	58.177	16,03
10	999.900	3,43	37.738	124.477	34,30
Total		4,36	9.408	36.306	100,00

Fuente: Encuesta CASEN, noviembre 1985.

Anexo Nº 9

Distribución del Ingreso Autónomo Familiar por Deciles de Hogares

Deciles de Hogares	Límite Superior de Ingresos Familiar P/C \$	Personas por Hogar Promedio	Ingreso Autónomo P/C Promedio \$	Ingreso Autónomo Familiar Promedio \$	%del Ingreso Familiar Total
1	983	4,82	279	1.706	0,56
2	1.799	5,30	1.393	7.358	2,39
3	2.571	4,88	2.177	10.631	3,46
4	3.386	4,71	2.985	14.029	4,57
5	4.425	4,47	3.870	17.292	5,63
6	5.836	4,45	5.045	22.473	7,31
7	7.700	3,94	6.712	26.432	8,61
8	11.000	3,85	9.174	35.368	11,51
9	18.300	3,74	14.027	52.388	17,05
10	999.900	3,43	36.504	119.525	38,90
Total		4,36	8.220	30.730	100,00

Fuente: Encuesta CASEN, noviembre 1985.

A	N TO	10
Anexo	1 N -	1()

Límite superior del segundo decil de la distribución del ingreso monetario.	\$ 2.200
Límite superior del segundo decil de la distribución del ingreso autónomo	\$ 1.799
Ingreso monetario promedio del tercer decil	\$ 2.573
Ingreso autónomo promedio del tercer decil	\$ 2.177

Fuente: Encuesta CASEN. Valores per cápita y expresados en moneda de noviembre de 1985.

Si se asume que el orden de hogares no se altera al pasar de la distribución del ingreso autónomo a la distribución del ingreso monetario, que los ingresos autónomos están subdeclarados en un 20%, y que los subsidios monetarios declarados habría que inflactarlos en aproximadamente un 45% para obtener valores efectivamente pagados, entonces el límite superior del 2º decil de la distribución del ingreso monetario sería el siguiente:

$$2.200 + 0.2(1.799) + 0.45(2.200 - 1.799) = 2.740$$

Por otra parte, el ingreso monetario promedio del tercer decil ajustado por las subdeclaraciones ya indicadas sería, por su parte, el siguiente:

$$2.573 + 0.2(2.177) + 0.45(2.573 - 2.177) = 3.186,6$$

Dichos valores habría que contrastarlos con el umbral de indigencia que plantea el autor, esto es, \$ 2.733.

RESPUESTA

COMENTARIO AL ARTICULO ''EL PROBLEMA DE LA TASA DE INTERÉS'' DE LUIS ESCOBAR CERDA*

Eduardo Novoa Castellón **

En la historia de toda crisis, el elemento de gran interés y objeto de mayor controversia es el origen de la crisis ...

Roque Fernández***

Don Luis Escobar Cerda plantea explícitamente como propósito de su artículo el contribuir a la discusión técnica del papel y la determinación de la tasa de interés. ¹ Es en ese mismo espíritu que me ha parecido pertinente presentar un análisis crítico en torno a lo allí planteado, pues estoy cierto que tanto el tema mismo como la proposición de fijar la tasa de interés de colocaciones tienen gran relevancia para el debate acerca de la política económica.

Luego de resumir, brevemente, los principales planteamientos del autor, se presenta un análisis separado en dos partes. En la primera, se hace una revisión de la metodología seguida por don Luis Escobar para arribar a la conclusión antes mencionada. Finalmente, en la segunda, se ana-

- * Agradezco los comentarios de Jorge Cauas, Cristian Larroulet, Jorge Asecio, Rodrigo Quiroga y Maximiliano Ruiz a una versión preliminar de este trabajo. Los errores que puedan persistir son de exclusiva responsabilidad del autor.
- ** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; Asesor del Ministro de Economía.
- *** Roque Fernández, "La Crisis Financiera Argentina: 1980-1982", *Desa-rrollo Económico*, 89 (Abril-Junio 1983).
- 1 Publicado en Estudios Públicos, 29 (Verano 1988), 161-170.

lizan algunas posibles consecuencias que tendría la fijación de la tasa de interés de colocaciones.

A Planteamientos de Luis Escobar Cerda

En la primera sección del artículo sostiene que, en su aplicación práctica al caso chileno, el enfoque de dejar la tasa de interés a la libre determinación del mercado no ha sido satisfactorio. Desde la misma perspectiva, afirma que "tampoco ha sido satisfactoria la suposición de que la tasa de interés resultante en el mercado es la que mejor estimulará el ahorro y la inversión nacional" (pág. 164). En la segunda sección entra a analizar la racionalidad de la política sobre tasa de interés seguida en Chile (se entiende que en el período en que ésta ha estado libre).

Considera como una creencia errada el pensar que el mercado de capitales de Chile -en su calidad de país en desarrollo- funcionaría igual que el de un país desarrollado (en ambos casos con libre movimiento de capitales) en el sentido de que un aumento de la tasa de interés doméstica atraería fondos externos hasta producir una nivelación de ésta con la tasa de interés internacional corregida por riesgo.

Como hipótesis de trabajo presenta una versión, en mi opinión bastante particular y confusa, como se demuestra en la siguiente sección, del comportamiento esperado del ahorro de personas, empresas y el Estado ante fluctuaciones en la tasa de interés. Concluye que "la tasa de interés no debería representar más que una compensación razonable por la abstinencia, es decir, por ahorrar en vez de consumir..." (pág. 168).

Posteriormente, se da lugar a la proposición central de don Luis Escobar: "Todo esto lleva a la conclusión que parece ineludible discutir si se quiere dar a la economía chilena posibilidades serias de seguir creciendo: *la necesidad de fi-*

jar la tasa de interés de colocaciones (pág. 169).

El autor reconoce que ello implicaría un cambio fundamental en la operación del mercado de capitales chileno y que presentaría algunos problemas. Señala como el más importante el que "habría que tener algún control selectivo del crédito ... y que haya que decidir las actividades a las cuales, simplemente, no se les darán créditos" (pág. 169). A mayor abundamiento, sugiere que "habría que tener un orden de prioridades y decir que de no alcanzar los recursos para satisfacer toda la demanda no habrá, por ejemplo, crédito de consumo o que habrá un crédito limitado a ciertos porcenta-

jes del total del funcionamiento requerido para otras actividades (por ej.: importaciones que no se consideren absolutamente imprescindibles, etc.). Sugiere también que este "racionamiento" podría hacerse por los propios bancos, tal vez siguiendo algunas recomendaciones de tipo general de la autoridad financiera.

Respecto a las instituciones financieras, señala que la eliminación de la tasa sugerida de captación y la fijación de la tasa de colocación, las obligaría a competir por los depósitos "ofreciendo la tasa máxima compatible con el "spread" que les permitiera obtener la rentabilidad esperada sobre el capital invertido" (pág. 170). Esto, supuestamente, favorecería a los bancos más eficientes.

B Sobre la Metodología

Tal como se mencionó anteriormente, Escobar intenta a través de su artículo contribuir a la discusión técnica del rol y la determinación de la tasa de interés. En realidad, el aporte efectivo corresponde más bien a haber puesto en la palestra, nuevamente, un tema que es clave para el desarrollo económico y para la mantención de la libre empresa en nuestro país. Ello, por cuanto en el enfoque utilizado se echa de menos la rigurosidad analítica propia de un trabajo que busca reanudar un debate *técnico*.

En síntesis, lo que Escobar hace en una primera etapa es intentar establecer una vinculación entre libertad de la tasa de interés y los altos niveles que ésta alcanzó en el período 1981-83. Dado eso, pasa a proponer como solución la fijación de la tasa de colocación. Este planteamiento, y considerando la información que se presenta para avalarlo, me parece criticable desde diversos puntos de vista.

En principio, reconoce que la tasa de interés es un precio, el cual, en términos económicos, refleja la escasez relativa del capital en un momento dado del tiempo. Es precisamente por ser un precio relativo que en, primera instancia, llama la atención el que se asocie la libre determinación de éste con un nivel necesariamente alto. Siendo un precio relativo, cabe preguntarse qué factores influyeron en la demanda y oferta por créditos para mantener un precio tan alto en comparación a los niveles históricos.

Aunque estos puntos parezcan ser poco relevantes, creo que son básicos para comprender el impacto que han tenido otros fenómenos en el nivel alcanzado por la tasa de interés.

A riesgo de insistir en un punto que debe estar claro entre los lectores, me parece necesario recalcar que no es extraño que se atribuyan al sistema de economía de mercado resultados que, en realidad, obedecen a causas económicas manifestadas en él. Por ello, si se quiere analizar una política económica en particular, se requiere ser en extremo cuidadoso al buscar las causalidades, pues una solución incorrecta puede ser más dañina que no haber hecho nada, sobre todo si en ella se modifica la base de operación del sistema.

¿De qué manera "demuestra" Escobar la relación entre libertad para determinar las tasas de interés y el alto nivel alcanzado durante el período mencionado? En primer lugar, simplemente, señala que durante la aplicación de esta política se dio este resultado. Luego, realiza un ejercicio numérico para ejemplificar la dificultad que existe al intentar predecir las tasas de interés. A continuación señala que no operó el arbitraje internacional a través del flujo de capitales (lo que presionaría a la baja en la tasa de interés) y que la evidencia empírica demuestra que el ahorro doméstico es inelástico a la tasa de interés.

Sobre la base anterior, plantea su "hipótesis de trabajo". Esta, en realidad, no es tal, pues se limita a señalar para las tres categorías de ahorrantes que define (personas,
empresas y Estado) determinado comportamiento esperado
ante alzas -y no fluctuaciones como él menciona en su introducción— en la tasa de interés. Respecto a las personas, no
queda claro qué cabe esperar. Respecto a las empresas, plantea que "a mayores tasas de interés corresponderán menores
utilidades, y a menores utilidades seguirán menores niveles
de ahorro e inversión" (pág. 167). Finalmente, en relación al
Estado señala que ante mayores tasas de interés, éste contraerá su nivel de ahorro y de inversión.

De todo lo anterior, concluye que una tasa de interés alta "lesiona el ahorro y la inversión nacional" (pág. 168).

No es necesario recorrer paso a paso esta demostración para concluir que desde el punto de vista metodológico no parece adecuada. Por esta razón, he preferido concentrarme sólo en los puntos centrales.

En primer lugar, constatar la simultaneidad de ambos hechos -política de libertad de la tasa de interés y alto nivel de ésta- por sí solo no dice nada. Se requiere, por lo tanto, al-

Menciona tanto un efecto precio como un efecto riqueza, sin aclarar cuál dominaría para efectos de su análisis.

guna explicación consistente, avalada por algún marco teórico coherente y por evidencia empírica. Dicho marco no está y es reemplazado por una secuencia de afirmaciones que bien podrían ser consideradas hipótesis de trabajo, y que apuntan a asentar un elemento central de la argumentación del autor: que en Chile, y con cierta restricción al movimiento de capitales, no funcionan los mecanismos de ajuste en el mercado de capitales o, dicho de otra manera, que los agentes económicos tanto nacionales como externos no responden a la señal que transmite la tasa de interés.

Con todo, si se analiza la hipótesis de trabajo formulada por el autor, debe reconocerse que ésta no es consistente ni con el fenómeno que se discute ni con el razonamiento que se emplea posteriormente para concluir que se debería fijar la tasa de colocación. En el desarrollo de la hipótesis se llega a que ante un alza en la tasa de interés, el ahorro y la inversión disminuirían. Suponiendo que ello, necesariamente, fuera así, esto no constituye una explicación para que la tasa de interés suba, manteniéndose vigente, por lo tanto, la pregunta clave: ¿qué la hizo subir? Desde el punto de vista lógico, ese efecto tampoco es argumento para concluir lo que Escobar hace, pues, no habiendo sido demostrada la causalidad entre libertad en la tasa de interés y el alza en ésta, difícilmente puede sostenerse su proposición central. En realidad, sólo se ha llegado a evidenciar que en un marco de libre determinación del precio del crédito, éste se mantuvo alto por unos años. Afortunadamente -lamentablemente, dirá más de una persona- eso es solamente un hecho que no prueba lo que se quiso demostrar.³

Aun prescindiendo del hecho de no contar con un marco teórico y con una hipótesis de trabajo clara y verificable, es procedente revisar la información que emplea el autor para sustentar sus conclusiones. La evidencia empírica utilizada tiene tres elementos: el nivel de las tasas de interés, el nulo efecto del flujo de capitales externos en dicho nivel y la inelasticidad del ahorro ante cambios en la tasa de interés.

Como se dijo anteriormente, lo primero no constituye prueba alguna. Es evidente que en cualquier mercado con libertad de precios, y que se vea afectado por cambios en las va-

Menciona Fernández que "la interpretación de que la crisis se debe al fracaso de la economía de libre mercado es la que con mayor frecuencia se escucha en la retórica de ciertos dirigentes políticos y también en la de algunos economistas que se autoproclaman heterodoxos".

riables relevantes para determinar ya sea la oferta o la demanda, lo más probable es que se llegue a un precio diferente al original. No obstante, ello no permite atribuir ese nivel resultante a la libertad de precios. Más aun, ante cambios en tales variables y en presencia de fijación de precios bajo el nivel de equilibrio, es dable esperar la aparición de racionamiento y operaciones fuera del mercado, lo que tiene un mayor costo para la sociedad que si hubiera operado el mecanismo que provee los precios.

Respecto del impacto del flujo de capitales, creo conveniente mencionar aquí los resultados obtenidos por Rosende y Toso⁴ en un estudio que busca explicar el nivel de las tasas de interés entre 1975 y 1983 a pesar de existir una entrada masiva de capitales. Entre otras cosas, allí se concluye que el aumento de las tasas de interés se dio *a pesar del efecto moderador que introduce la llegada de capitales externos*. Ello indica que habría otras variables relevantes que tuvieron el efecto inverso y que habrían dominado, haciendo subir las tasas de interés. Esta explicación es consistente tanto con la ocurrencia simultánea de diversos fenómenos económicos que afectaron el mercado crediticio como con la influencia esperada sobre el mercado de capitales del ingreso de fondos externos.

Finalmente, en relación a la inelasticidad del ahorro ante cambios en las tasas de interés, me parece oportuno presentar los resultados de otro estudio que contribuye a esclarecer este punto y a eliminar los mitos existentes en torno a esto y al "consumismo" del período del boom. No debería constituir motivo de sorpresa para ningún economista el corregir las cifras obtenidas de las Cuentas Nacionales para asignar, como corresponde, el consumo de bienes durables. La construcción de una casa es considerada una inversión y por lo tanto aumenta el stock de activos fijos de la economía. Para un año determinado, se asigna como consumo sólo una proporción que corresponde al flujo de servicios que este bien

F. Rosende, y R. Toso, "Una Explicación para la Tasa de Interés Real en Chile en el Período 1975-1983", *Cuadernos de Economía*, Universidad Católica de Chile, Nº 62.

Rosende y Toso analizan el impacto de las expectativas de mayor ingreso permanente, demostrando que tuvo gran influencia.

Ver E. Haindl, y R. Fuentes, "Inversión en Bienes Durables y Cuentas Nacionales", *Revista de Economía y Administración*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, Nº 51, 1986.

entrega. Sin embargo, no tienen igual tratamiento otros bienes durables como los automóviles, refrigeradores, lavadoras, cocinas y televisores. Es sabido que es en estos productos donde se reflejó en mayor medida el "consumismo" de la época del boom.

¿Qué pasa si se corrigen las cifras del consumo, ahorro, inversión y producto para asignar adecuadamente el consumo de bienes durables? Eso es lo que hicieron Haindl y Fuentes en su estudio, llegando a las siguientes conclusiones:

Ahorro: "La tasa de ahorro interno promedio de la segunda mitad de la década de los setenta es significativamente mayor que las tasas de ahorro de la década de los sesenta ... (lo que) es consistente con una respuesta positiva de los ahorrantes al aumento de las tasas de interés y las mayores alternativas de inversión. Estas cifras contradicen las versiones que sugieren una elasticidad nula del ahorro respecto a la tasa de interés real" (op. cit., pág. 54).

Inversión: "La inversión total alcanza un promedio de 16,6% del PGB en la primera mitad de la década de los años sesenta ... A partir de 1975 se observa una tendencia fuertemente alcista, alcanzando un máximo de 32,2% del PGB en 1981. Entre 1982 y 1984 la tasa de inversión total cae a un promedio de 13,4% del PGB" (op. cit., pág. 152).

Consumo: "La propensión media al consumo aumenta abruptamente en 1971, 1972 y 1973, produciendo en estos dos últimos años el récord histórico en materia de consumismo. En estos dos años se puede hablar con propiedad de "consumismo", ya que la mayor parte del producto se destinó a consumo de bienes y servicios". Los antecedentes presentados evidencian que la propensión media al consumo durante el período del "boom" fue inferior a la de cualquier año de la década de los sesenta(op. cit., pág. 50).

Estos antecedentes contradicen fuertemente lo que en reiteradas oportunidades se ha dicho para el caso chileno respecto del ahorro, inversión y consumo en la segunda mitad de la década del setenta. El punto es que siendo un tema abierto, sobre el que existen diferentes explicaciones, al me-

nos en teoría los resultados aquí presentados son precisamente los que cabría esperar bajo el esquema de análisis provisto por el estado actual de la macroeconomía.

Como último comentario respecto a la metodología, es pertinente preguntarse qué incidencia tienen en la explicación de don Luis Escobar hechos o variables de indudable relevancia para el tema que nos ocupa y que, al menos explícitamente, no son recogidos por él. Estos son:

- La distorsión que introdujo en la relación riesgo-rentabilidad la expectativa generalizada de que los depósitos contaban con un seguro estatal ante todo evento.⁷
- La elevación de las tasas de interés internacionales en comparación a los niveles históricos.
- La disminución de nuestros términos de intercambio en un 30,2% entre 1979 y 1983.8
- La expectativa, también generalizada, de que nuestro país vivía un período de sostenido crecimiento.

C De las Conclusiones y sus Implicancias

Obviamente, los comentarios que se pueden hacer sobre la metodología empleada en un estudio quedan en el plano académico y carecen de interés para efectos del debate en términos de política económica. No cabe duda, entonces, que merece ser analizada la proposición de fijar la tasa de interés.

Un aspecto que es clave como punto de partida es que un precio fijado administrativamente muy rara vez corresponderá al efectivamente pagado por los demandantes si el nivel al cual se fijó no corresponde al de equilibrio. Ya sea por la vía de costos indirectos o por operaciones fuera de mercado, se tenderá a producir un ajuste que elimine el exceso de demanda provocado por un precio oficial artificialmente bajo. Esta reacción no es obra de la casualidad ni es una predicción dogmática obtenida por un economista en una piza-

7 Roque Fernández, op. cit.

⁸ Junto a la caída de los términos de intercambio, debe mencionarse la alteración de los precios relativos, producto de fenómenos cambiarios.

rra universitaria. Es la respuesta individual de numerosos empresarios, consumidores y demás agentes económicos

que participan en tal o cual mercado.

En nuestro caso, esta suerte de ajuste no se vería reflejada en la tasa de interés oficial, pero sí en las "paralelas", mermándose de esta forma la eficiencia del proceso de intermediación financiera. Puede prohibirse por decreto el otorgamiento de créditos de consumo, pero debemos estar conscientes de que el ajuste será a través de mayores tasas implícitas en los créditos de las casas comerciales, mediante préstamos directos entre las personas y el aparecimiento de un mercado informal de créditos para diferentes propósitos. Roque Fernández resume con claridad esto último para el caso argentino (op. cit.): "... a través de los años se fue creando en forma paralela otro mercado de fondos prestables que se conoció como "mercado de aceptaciones", y que toma un gran auge durante la década del '60 y primer quinquenio de la década del 70".

Probablemente, se requerirá fijar varias tasas de interés, pues no es lo mismo prestar a un empresa endeudada que a una sin deuda, ni tienen igual riesgo los diferentes sectores de la economía. ¿A qué tasa "debería" prestarse fondos a alguien que quiere un crédito de consumo o a otro que desea introducir nueva tecnología para el embalaje frutícola? Temo que esté implícito en la proposición bajo análisis un supuesto muy importante: que la autoridad económica o financiera posee, necesariamente y en todo momento, mejor información que el sector privado.

En una sociedad en que participan miles y miles de personas y empresas, en que hay continuos cambios en las expectativas, en la tecnología y en las condiciones de los mercados, la información se encuentra dispersa, de tal forma que es imposible decir con propiedad que se tiene toda la información relevante como para poder fijar la tasa de interés sin provocar serias distorsiones económicas. Esta característica dinámica es particularmente notoria en los mercados financieros (y bursátiles), pues allí se vierten rápidamente una serie de cambios en las variables reales de la economía.

No ponderar adecuadamente la realidad antes descrita puede provocar trastornos tanto o más serios que los que puede acarrear una tasa de interés inusualmente alta. Si hay incertidumbre, errores de política económica o cualquier otro evento que altere la oferta y la demanda de fondos prestables, de manera tal que la tasa de interés suba, entonces, y, aunque es obvio, endeudarse se hace más caro y ahorrar más atractivo. Esa es, precisamente, la señal requerida para equilibrar lo que unos están dispuestos a prestar y lo que otros están dispuestos a contratar como préstamo, evitando así el racionamiento administrativo.

Si, por ejemplo, hay una caída en el nivel de actividad económica (percibida como transitoria), la tasa de interés tenderá a subir y el ahorro y la inversión tenderán a disminuir. En esta cadena, la tasa de interés no hace sino reflejar condiciones reales de la economía, por lo que no le corresponde cargar con la responsabilidad de lesionar el ahorro y la inversión nacionales.

Otra consecuencia -reconocida por el autor- es que con seguridad se produciría un manejo discrecional del crédito. Aun suponiendo la participación de una comisión de hombres buenos, los incentivos presentes llevarán inexorablemente al uso de prácticas discriminatorias y a la "administración" del costo del crédito. Tal como nuestra historia económica de hace unos cuantos años evidencia con claridad, esto es una invitación abierta a todos los grupos de presión, sean económicos o políticos, para que lleven a la autoridad financiera por el camino del "manejo" de las tasas de interés para éste o tal propósito. La incertidumbre que ello introduce es el mejor freno al ahorro interno y al funcionamiento eficiente del mercado de capitales, pues lo relevante pasa a ser saber y, si es posible, influir en la decisión de qué tasa fijará la autoridad.

La facultad de fijar el precio del crédito en forma administrativa conlleva, además de enormes consecuencias económicas para toda la economía, indudables peligros para el motor básico de una economía de mercado: la libre iniciativa individual y la propiedad privada. La experiencia histórica vivida en Chile en los años en que la tasa de interés estuvo fijada no puede menos que ser calificada de nefasta. Ella estuvo asociada a una creciente intervención estatal en el sistema financiero y, a través de éste, a parte importante del aparato productivo. Sabido es que durante un largo período se operó con tasas reales negativas y con trato discriminatorio para los distintos sectores de la economía. Ello no constituye

En realidad, esto es más aparente que real. Se exigía mantener como depósito parte de los fondos prestados, lo que hacía que las tasas efectivas fueran positivas. Adicionalmente, las tasas implícitas con que operaban las casas comerciales eran bastante elevadas, lo que reafirma lo dicho respecto a la fijación del costo del crédito y las operaciones fuera del mercado oficial.

precisamente un incentivo al ahorro y a la asignación eficiente de recursos.

Aunque no sea un efecto deseado, los incentivos que genera este mecanismo para "despejar" el mercado crediticio llevan, indudablemente, a "dirigir" hacia las actividades estimadas más convenientes por la autoridad central los fondos prestables disponibles. ¿Quién puede creer, sinceramente, que hace diez años algún grupo iluminado hubiera detectado que era conveniente prestar fondos para una inversión en kiwis en lugar de otra que tuviera mayor valor agregado? Probablemente, todavía estaría siendo estudiado por alguna comisión.

Debe quedar claro al lector cuál ha sido mi verdadero propósito al criticar la proposición de don Luis Escobar. Es un hecho que durante algunos años la tasa de interés alcanzó niveles muy superiores a los históricos. No obstante, creo firmemente que las causas de esa situación distan mucho de ser achacables a la libertad de aquélla. Más bien, creo que es primordial reconocer el papel que tuvieron las expectativas de crecimiento (y por lo tanto, el nivel de ingreso permanente de las personas), la inadecuada legislación bancaria (particularmente, el seguro estatal de los depósitos), el menor ritmo de crecimiento de la economía mundial, las altas tasas de interés internacionales (influidas por la política económica de EE.UU) y los fenómenos cambiarios.

Tras décadas de intervencionismo estatal en todo tipo de actividades, las profundas reformas estructurales introducidas en los últimos años han permitido hacer visible la potencialidad que tiene el ejercicio de la libertad económica. No creo exagerar al afirmar que la facultad de fijar la tasa de interés, más temprano que tarde, se constituiría en el mecanismo clave para reducir la esfera de acción de la libre empresa, la legitimidad de las utilidades empresariales y la libertad individual misma en sus diversas facetas. ¿Pesimismo o realismo?

DOCUMENTO

LA ILUSTRACIÓN ESCOCESA

Ezequiel Gallo*

La "Escuela Escocesa" del siglo XVIII ejerció una profunda influencia en el pensamiento social de los siglos XIX y XX. Su nacimiento tuvo lugar en la época del florecimiento de las universidades escocesas que llegaron a convertirse en las más prestigiosas del Reino Unido. Muchos autores de renombre integraron el movimiento intelectual escocés. En esta selección sólo se incluyen textos de tres de ellos (Hume, Smith y Ferguson) y de su vasta obra solamente se toman en cuenta aquellas reflexiones que giran alrededor de su pecu-liar análisis sobre las características de la evolución social. Quedan excluidas de este trabajo, por lo tanto, las obras de autores como los filósofos Hutcheson y Kamen, el historiador William Robertson y el sociólogo John Millar. No se hará mención, tampoco, de las contribuciones muy importantes que hicieron Hume en el campo de la filosofía, Adam Smith en el de la economía y Adam Ferguson en el del análisis sociológico.

- * Ph. -D. en Historia, Universidad de Oxford; Investigador y Profesor del Instituto Torcuato Di Telia, del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Belgrano y el ESEADE. Entre sus libros destacan La formación de la Argentina Moderna (Paidós, 1968); La República Conservadora (Paidós, 1973); La Argentina del Ochenta al Centenario (Editorial Sudamericana, 1980); La Pampa Gringa (Editorial Sudamericana, 1984).
 - El Dr. Gallo fue distinguido en 1975 con la Simón Guggenheim Felowship y es miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.
- 1 Una buena visión, y selección de textos, de la Escuela Escocesa se encuentra en Jane Rendall, *The origins of the Scottish Enlightment*, Lon-

F. Hayek ha señalado que, hasta la aparición de la obra de nuestros tres autores, el análisis social reconocía dos tipos de fenómenos: aquellos que eran producto de mutaciones en la naturaleza y los que eran consecuencia directa del diseño deliberado y consciente de los hombres. Esta última dimensión había adquirido especial popularidad en los siglos XVII y XVIII y constituía lo que dio en llamar el "mito del legislador". Escuetamente considerado, el "mito del legislador" consistía en la creencia de que un grupo lúcido de gobernantes podía diseñar detalladamente las instituciones que promoverían la felicidad de la especie. Esta manera de observar la realidad estaba estrechamente ligada a las ideas contractualistas, también en boga por aquellos años.

La contribución escocesa permitió detectar un tercer tipo de fenómenos, de igual o más importancia que los anteriores para analizar la evolución social. Muchas instituciones habían surgido, para los escoceses, después de un largo proceso evolutivo dentro del cual las acciones deliberadas y específicas de los hombres habían arrojado resultados contrarios a la intención de sus iniciadores. Estos resultados eran lo que Adam Ferguson consideraba como la consecuencia de acciones humanas pero no de un designio humano ("The result of human action but not of human design"). Este importante descubrimiento iluminó el campo de las consecuencias no queridas de las acciones humanas, y estableció el punto de partida para la curiosidad intelectual que permitió el surgimiento de las ciencias sociales modernas.²

Toda indagación científica fértil comienza con una actitud de sorpresa por parte del espectador. Esta inquietud del espíritu humano se ve, muchas veces, favorecida por las características del escenario en el que le ha tocado actuar. La

dres, 1978. Para un análisis polémico del tema especifico puede consultarse N. Barry, "The Tradition of Spontaneous Order" en Literature of Liberty, V. 2, Calif., 1982. En español cfr. Ezequiel Gallo, "La tradición del orden social espontáneo: Adam Ferguson, David Hume y Adam Smith", *Libertas*, N° 6, IV, Buenos Aires, 1987. Existen dos trabajos sobre Adam Smith que tocan el tema: Alfredo Irigoin, "La vigencia de Adam Smith", y Támara Avetikian, "Selección de escritos de Adam Smith" (ambos en *Estudios Públicos*, N° 26, Santiago de Chile, 1987). Un par de citas de Adam Smith que se incorporan en este texto aparecen, también, en la selección de Avetikian. Su repetición se hace imprescindible porque son centrales para el tema aquí analizado.

2 Estos temas han sido muy bien tratados por F. A. Hayek en su *Law. Legislation and Liberty*, i. capítulos 1 y 2, Londres, 1973.

Escocia de comienzos del siglo XVIII desplegaba frente al espectador inquieto un paisaje de contrastes tan nítidos como llamativos. En sus tierras bajas (lowlands) comenzaban a emerger los primeros signos de esa gran revolución comercial e industrial que conmovió los cimientos del mundo en los siglos venideros. En esa región todo era febril actividad, multiplicación de empresas y de empleos, contactos con los puntos más alejados de la Tierra y un bullicio que reflejaba expectativas cada vez más optimistas. En las tierras bajas el espectáculo de la creación de la riqueza golpeaba incesantemente a las mentes más alertas de la época. No había que recorrer mucho trecho en aquella Escocia para toparse con un mundo diametralmente opuesto. Las tierras altas (highlands) ofrecían una geografía tan atractiva como áspera, marco adecuado para ese mundo viril y altivo de los clanes, mundo aislado, pobre e impotente para contribuir a la multiplicación de la especie. Un abismo separaba a ambas regiones, el contraste entre riqueza y pobreza, entre progreso y estancamiento. Contraste que no reflejaba solamente una realidad contemporánea de fácil comprobación, reflejaba además y en miniatura la historia de una humanidad que sólo por breves períodos, y en espacios restringidos, había conocido el bullicio de las tierras bajas. Un mundo, en suma, que casi siempre había tambaleado, si no retrocedido, en sus intentos de posibilitar la supervivencia y crecimiento de sus habitantes. Eran siglos y no sólo kilómetros los que separaban a las tierras bajas de las altas. Frente a esta situación es que surgieron las preguntas que se dedican a contestar los autores escoceses. Primero, ¿cuáles son los pasos y los mecanismos institucionales por medio de los cuales los hombres van abandonando la rústica sociedad anterior y se van integrando en las complejidades de la nueva sociedad? En segundo lugar, ¿cómo se puede hacer para que ese tránsito no se frustre permanentemente y siga avanzando sobre bases sólidas?

Una buena pregunta puede no llevar a una buena respuesta si las premisas sobre las que se basa no son realistas. En los estudios humanos la alternativa más rentable es comenzar por un análisis riguroso de las características, motivaciones y propensiones de los únicos seres con existencia.

Un buen esbozo de este problema puede verse en la excelente introducción de Duncan Forbes al "Essay" de Ferguson (Edinburgh, 1966).

real, que son los individuos que componen la sociedad. Sólo luego de establecida esta premisa puede iniciarse el estudio de las distintas combinaciones que resultan de las muchas y transitorias interacciones que tienen lugar entre esos individuos.⁴

Los textos de nuestros tres autores han sido agrupados de acuerdo con criterios que permitan delimitar los distintos temas en la forma más sistemática posible. No han podido evitarse algunas superposiciones, porque ellas están contenidas en el estilo literario que caracterizaba la época. En una primera sección, hemos agrupado reflexiones de los tres autores referidas a algunas de las características básicas de la naturaleza humana. Hemos incluido, especialmente, el tema "egoísmo-benevolencia", porque ha dado lugar a infinidad de interpretaciones erróneas. De los textos surge claro que estaba lejos de nuestros autores el considerar a los seres humanos como fundamentalmente egoístas. Por el contrario, lo típico del hombre es la yuxtaposición de sentimientos diferentes, yuxtaposición en que las tendencias benévolas juegan un papel central en el establecimiento de relaciones sociales fructíferas. En esta sección se incluyen textos sobre otra institución escocesa, la de la capacidad inescapablemente limitada de la mente humana. Este tema fue solamente intuido por los escoceses; un desarrollo más sistemático del mismo sólo tendría lugar en épocas más recientes.

El segundo capítulo está directamente referido a la teoría evolucionista de los escoceses. En este capítulo queda explícita la posición escocesa en los siguientes temas: a) la evolución de las instituciones humanas es en la gran mayoría de los casos producto de desarrollos espontáneos que dieron lugar, muchas veces, a consecuencias impensadas o no queridas por quienes emprendieron las acciones originales; b) esta evolución es observable no solamente en el caso de las instituciones políticas, sociales, jurídicas y económicas, sino también en otras instancias. El ejemplo del lenguaje es más que elocuente en este sentido; c) estos desarrollos han tenido

⁴ Esta posición analítica es conocida hoy con el nombre de individualismo metodológico y sus principales expositores contemporáneos son Popper, Hayek y Watkins. Para el debate alrededor de este tema véase la selección de textos en John O'Neill, *Modes of Individualism and Collectivism*, Londres, 1973.

⁵ Cfr. el artículo clásico de F. A. Hayek, "The Use of Knowledge in Society", en *Individualism and Economic Order*, Chicago, 1948. Ver también Thomas Sowell, *Knowledge and Decisions*, New York, 1980.

en general un signo ascendente positivo, pero los autores escoceses no excluyen la posibilidad de retrocesos dolorosos y traumáticos; d) la evolución es básicamente *natural* en cuanto se apoya en los ingredientes que componen la naturaleza humana. Necesita, sin embargo, de *artificios* que posibiliten limitar la incidencia de aquellos elementos de la naturaleza humana que conspiran contra el progreso de la especie. De ahí la importancia de algunas instituciones, como la propiedad privada, que cumplen la función de equilibrar las distin-

tas, y siempre encontradas, pasiones humanas.

La mención de la propiedad nos lleva al tercer grupo de citas. En él se analizan dos temas. El primero se refiere a las características que deben tener las instituciones sociales para hacer posible el progreso ordenado de la especie. El principio de gobierno limitado, de división de poderes, de respeto a la propiedad y el cumplimiento de los contratos aparecen así como los cimientos indispensables de toda comunidad progresista y civilizada. El otro tema que preocupó a nuestros autores es el de las características del proceso por el cual se arriba a las instituciones deseadas. De las citas transcriptas surge claramente la estrecha relación existente entre la teoría evolutiva de los escoceses y la preferencia por una actitud cautelosa y gradualista en el campo político. Nuestros tres autores preceden en este caso los análisis históricos más específicos de Burke y de De Tocqueville y sientan, de esa manera, el punto de partida de una actitud conservadora dentro de la tradición liberal clásica.⁶

No podía ser de otra manera. El orden institucional era visto, entonces, como el más adecuado al carácter complejo, y a veces contradictorio, de la naturaleza humana. El camino hacia su realización debía estar guiado, también, por consideraciones que no violentaran esa naturaleza. Los hábitos, prejuicios y pasiones de los hombres no podían ser destruidos de raíz sin arriesgar males mayores que los que se procuraba corregir. Hablando de la Constitución, decía David Hume que "en todos los casos es conveniente saber cuál es la

6 El pensamiento político de Hume ha recibido más atención que el de los otros dos autores escoceses. Para Hume puede consultarse Duncan Forbes, *Hume's Philosophical Politics*, Cambridge, 1975, y David Miller, *Hume's Political Thought*, Oxford, 1981. Para Adam Smith cfr. Donald Winch, *Adam Smith Politics: An Essay in Historiographic Revisión*, Cambridge, 1978, y para Adam Ferguson, David Kettler, *The Social and Political Thought of Adam Ferguson*, Ohio, 1965.

más perfecta, y debemos procurar que una forma de gobierno real se acerque a ese ideal lo más que sea posible mediante suaves alteraciones...que eviten introducir perturbaciones graves en la vida social". En otra muestra del carácter sutilmente paradojal del pensamiento escocés, se trata de armonizar un mecanismo de cambio político institucional de raigambre conservadora para posibilitar, mediante la proliferación de los intercambios, procesos de movilidad social que permitan mejorar la posición de las personas dentro de la comunidad. En otras palabras, un orden político relativamente estable puede producir alteraciones radicales y progresivas en la estructura social de la comunidad.

Selección de Textos*

Benevolencia, Egoísmo y Conocimiento

"Por más que el hombre tenga rasgos egoístas, existen evidentemente en la naturaleza principios que lo interesan en la suerte de los otros y que hacen que la felicidad de ellos le sea necesaria por más que no derive nada de esto, salvo el placer de poder contemplarlo. De esta clase son los sentimientos de piedad o compasión, la emoción que sentimos por la miseria de otros, cuando la vemos o cuando la percibimos nítidamente. Que sentimos tristeza por las penas ajenas es un hecho tan obvio que no necesita ser probado. Este sentimiento, igual que las otras pasiones originales de la natu-

Las citas han sido extraídas de las ediciones que se mencionan a continuación:

Adam Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (1767) (2 vols.), Indianápolis, 1981.

The Theory of Moral Sentiments (1759), Indianápolis, 1976. Lectures on Jurisprudence (1762-4), Indianápolis, 1982.

Adam Ferguson, An Essay on the History of Civil Society (1767), Edinburgh, 1966.

Principies of Moral and Political Sciences, Edinburgh, 1792.

David Hume, A Treatise of Human Nature: Being an Attempt to Introduce the Experimental Method of Reasoning into Moral Subjects (1739), Oxford, 1968.

Essays, Moral, Political and Literary (1758), Indianápolis, 1985.

raleza humana, no está confinado a los más virtuosos y compasivos, por más que éstos los puedan sentir con una sensibilidad más refinada. El más grande de los rufianes, o el máximo violador de las leyes sociales, no está completamente desprovisto de los mismos sentimientos". (Smith, *TMS*, p. 47.)

"No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero y del panadero que esperamos nuestra cena, sino de la preocupación que ellos tienen por su propio bienestar (...) No nos dirigimos a su humanidad sino a su interés (...) Nadie sino un mendigo elige depender exclusivamente de la benevolencia

de sus conciudadanos". (Smith, WN, i, pp. 26-7.)

"Estoy lejos de pensar que los hombres tienen sólo afecto por sus propias personas. Soy de la opinión, por el contrario, de que a pesar de que es raro encontrar a un hombre que ame a otra persona más que a sí mismo, es igualmente raro encontrar una persona en la cual la suma de todos sus afectos generosos no superen a los egoístas. Basta consultar la experiencia cotidiana: ¿No vemos, acaso, que aunque todo el gasto de una familia está generalmente a cargo de su jefe, hay muy pocos de ellos que no dedican gran parte de sus fortunas al placer de sus esposas y a la educación de sus hijos, reservando sólo una pequeña parte para su propio uso y entretenimiento?" (Hume, *Treatise*, p. 487.)

"Han convertido (los hombres) la presencia del candor y el afecto mutuo en la prueba de lo que es meritorio y generoso en el carácter de los hombres. Han convertido la crueldad y la opresión en los objetos principales de su furia e indignación. Hasta cuando la cabeza está ocupada con proyectos comerciales, el corazón es muchas veces seducido por sentimientos de amistad; y mientras los negocios se conducen con el máximo de autopreservación, las horas libres se dispensan a la amabilidad y a la generosidad". (Ferguson,

EHCS, p. 37.)

"El pensador que imputa las pasiones más violentas del hombre a la impresión que le producen las ganancias y las pérdidas está tan equivocado como aquel extranjero que se pasó creyendo durante toda la representación teatral que Ótelo estaba furioso por la pérdida de su pañuelo". (Ferguson, *EHCS*, p. 32.)

"El hombre de sistema (...) es muy apto, por su vanidad, para creerse muy sabio y está habitualmente tan enamorado de la supuesta belleza de su plan ideal de gobierno, que no puede tolerar la menor desviación en ninguna de sus partes. Se propone implementarlo totalmente y en cada una de sus partes, sin ninguna consideración por los grandes intereses o los fuertes prejuicios que se le pueden oponer; parece imaginar que puede ordenar a los diferentes miembros de una sociedad con la misma facilidad con que la mano ordena las piezas de un tablero de ajedrez. Olvido que las piezas del tablero no tienen otro principio de movimiento que el que le otorga la mano; pero que en el gran tablero de la humanidad cada pieza del tablero tiene su propio movimiento, casi siempre diferente del que intenta imprimirle la legislatura. Si los dos principios coinciden y van en la misma dirección, el juego de la sociedad será fácil y armonioso, y tiene posibilidades de ser feliz y exitoso. Si son opuestos o diferentes, el juego se desarrollará miserablemente, y la sociedad estará siempre en el máximo grado de desorden". (Smith, *TMS*, pp. 380-1.)

"La administración del gran sistema del universo, el cuidado de la felicidad universal de todos los seres racionales y sensibles, es el negocio de Dios y no de los hombres. A éstos se les ha dado un departamento mucho más humilde aunque más adecuado a la debilidad de sus poderes y a la cortedad de su comprensión: el cuidado de su propia felicidad, de la de su familia, de sus amigos y de su localidad". (Smith, *TMS*, p. 386.)

"Cada individuo, en su localidad, puede juzgar mucho mejor que el estadista o que el legislador en qué tipo de industria local puede emplear su capital, o en qué clase de producto se puede obtener el mayor valor. El estadista, que pretende indicar a los empresarios privados de qué manera deben emplear sus capitales, no solamente carga con un problema totalmente innecesario, sino asume una autoridad que no se le puede confiar a un individuo, ni a un consejo o senado, y que puede ser muy peligrosa en las manos de una persona que tiene la presunción y la estupidez de creerse en condiciones de llevarla a cabo". (Smith, WN, i, p. 456.)

"La mayoría de los oficios y profesiones en un Estado son de tal naturaleza que, a la par que promueven los intereses de la sociedad, son también útiles y agradables para los individuos; y, por esta razón, la regla constante del magistrado (excepto en la primera introducción del arte) debe ser dejar la profesión a sí misma, y confiar su estímulo a aquellos que derivan beneficios de ella. Los artesanos, sabiendo que sus ganancias aumentarán con el favor de sus clientes, incrementarán en lo posible su empeño y habilidad, y si las cosas no son distorsionadas por intervenciones insensatas, la mercadería seguramente corresponderá siem-

pre casi proporcionalmente a la demanda". (Hume, *History*, üi, p. 135.)

"Tenemos suerte que en estos, y otros, artículos a los que se aplica la especulación y la teoría, la naturaleza prosigue su curso, mientras él estudioso está ocupado en la búsqueda de sus principios. El campesino, o el niño, puede razonar y juzgar con un discernimiento, una consistencia y un respeto a la analogía que dejarían perplejos al lógico, al moralista y al gramático cuando encuentran el principio en el cual se basa el razonamiento, o cuando elevan a reglas generales lo que es tan familiar y tan bien fundado en casos personales". (Ferguson, *EHCS*, pp. 33-38.)

Evolución, Progreso y Consecuencias no Queridas

"El proverbio vulgar y conocido que sostiene que el ojo abarca más que el estómago se aplica muy bien en este caso. La capacidad de su estómago (del gran terrateniente) no guarda ninguna relación con la inmensidad de sus deseos, no puede asimilar más de lo que recibe el más pobre de sus campesinos (...) El resto debe distribuirlo entre aquellos que preparan lo poco que él es capaz de consumir (...)

Ellos están dirigidos por una mano invisible a efectuar la misma distribución de las cosas necesarias' para la subsistencia que se hubiera hecho si la tierra hubiera sido dividida igualmente entre todos sus habitantes; y de esta manera, sin saberlo, sin proponérselo, ayudan al progreso de la humanidad y proveen medios para la multiplicación de la especie (...).

Y está bien que la naturaleza se nos imponga de esa manera. Es precisamente esta percepción errónea la que mantiene en continuo movimiento la industria de la humanidad. Es esta actitud la que en primer lugar movió a los hombres a cultivar el suelo, a construir casas, a fundar ciudades y países, a inventar y mejorar todas las artes que embellecen la vida humana; que ha cambiado enteramente la faz del globo, que ha convertido los bosques rudos de la naturaleza en fértiles y agradables praderas, hecho del océano sin rutas ni puertos una fuente de productos y la gran vía de comunicación hacia las diferentes naciones del globo. La Tierra, por estos esfuerzos de los hombres, se ha visto obligada a redoblar su fertilidad natural y mantener una multitud mucho mayor de sus habitantes". (Smith, *TMS*, pp. 303-5.)

"La división del trabajo, de la cual se derivan tantas ventajas, no ha sido planeada por una mente humana que se

propuso la opulencia general a que está dando lugar. Es la necesaria, pero lenta y gradual, consecuencia de una cierta propensión humana: la propensión a realizar trueques, a intercambiar una cosa por otra". (Smith, *WN*, p. 25.)

"Cada individuo se afana al máximo para emplear su capital en la industria doméstica de manera que el producto de esa industria pueda alcanzar su valor máximo; de esta manera cada individuo trabaja para que el ingreso nacional de la sociedad sea el mayor posible. Ĝeneralmente, por cierto, esa persona no intenta promover el interés público, ni sabe en qué medida lo está haciendo. Al preferir apoyar la industria nacional a la extranjera, sólo procura su propia seguridad, al dirigirla a obtener el máximo beneficio sólo se interesa en su propia ganancia; está, por lo tanto, en éste, como en muchos otros casos, dirigido por una mano invisible a promover un fin que no integraba su intención onginal. No es, tampoco, malo para la sociedad que el fin no haya estado entre sus intenciones. Al perseguir su propio interés promueve frecuentemente el de la sociedad mejor que si hubiera intentado realmente lograrlo. Nunca he visto demasiados beneficios obtenidos de quienes explícitamente sostienen que se dedican a la promoción del bien común". (Smith, *WN*, p. 456.)

"Pareciera que en el marco original de nuestra mente, nuestra atención está concentrada sobre todo en nosotros mismos, algo menos en nuestros parientes y conocidos, y sólo muy débilmente en extraños y personas que nos son indiferentes. Esta parcialidad, entonces, y el afecto desigual, no sólo parecen tener influencia sobre nuestras ideas sobre el vicio y la virtud; tanto como para hacernos contemplar cualquier transgresión importante de este grado de parcialidad (ya sea por un gran aumento o una gran contracción de los afectos) como vicioso o inmoral. Podemos observar esto en nuestros juicios comunes sobre acciones, cuando culpamos a una persona que o centra todos sus afectos en su familia o, independientemente de ella, como en toda oposición de intereses, prefiere a un extraño o conocido casual. De lo que se sigue que nuestras ideas naturales sobre la moralidad, en lugar de proveer un remedio contra la parcialidad de nuestros afectos, más bien se acomodan a esa parcialidad y le dan una fuerza e influencia adicionales.

El remedio, entonces, no deriva de la naturaleza, sino del *artificio*, o hablando con más propiedad, la naturaleza posee un remedio en el juicio y la comprensión para lo que es irregular y cómodo en los afectos, ya que cuando los hombres,

por su temprana educación en la sociedad, se han vuelto conscientes de las infinitas ventajas que resultan de ella, y han adquirido además una nueva inclinación hacia la compañía y la conversación, y cuando observan que los principales disturbios en la sociedad surgen de estos bienes, que llamamos externos, y de su movilidad y fácil transición de una persona a otra, deben buscar un medio que ponga estos bienes, en lo posible, sobre la misma base que las ventajas fijas y constantes del cuerpo y la mente. Esto no puede hacerse de otro modo que por una convención introducida por todos los miembros de la sociedad para restablecer la estabilidad sobre la posesión de aquellos bienes externos y que deja a cada uno disfrutando pacíficamente de aquellos que ha adquirido por medio de su fortuna y trabajo. Por estos medios, cada uno conoce lo que puede poseer en paz y las pasiones son controladas en sus movimientos parciales y contradictorios". (Hume, *Treatise*, pp. 488-9.)

"La justicia emergió a partir de convenciones humanas que intentaron remediar algunas inconveniencias que provienen de la concurrencia de ciertas cualidades de la mente humana con la situación de los objetos externos. Las cualidades de la mente son el egoísmo y la generosidad limitada. La situación de los objetos externos es su facilidad para el cambio junto con su escasez relativa a las necesidades y deseos de los hombres. (...) Es fácil señalar que un afecto cordial entre amigos convierte a las cosas en comunes, y, especialmente, que la gente casada pierde mutuamente su propiedad, y no están habituados al *mío* y al *tuyo* que son tan necesarios, y que, sin embargo, causan disturbios en la sociedad humana. El mismo efecto se produce con la alteración de las circunstancias, como cuando existe una abundancia tal de algo que satisface todos los deseos de los hombres. En este caso, también, la distribución de la propiedad se pierde enteramente y las cosas permanecen en común. Esto lo podemos observar con el aire y el agua a pesar de ser los más valiosos de los objetos externos, y nos permite fácilmente concluir que si los hombres fueran provistos en cada caso con la misma abundancia, o si cada uno tuviera para los demás el mismo afecto que tiene para consigo la justicia y la injusticia, serían igualmente desconocidas entre el género humano.

Tenemos aquí, por lo tanto, una proposición que podemos considerar como verdadera: la justicia deriva su origen solamente del egoísmo y de la generosidad limitada de los hombres conjuntamente con la avaricia con la cual la naturaleza provee a sus necesidades". (Hume, *Treatise*, pp. 494-5.)

"Aquel que por primera vez dijo: 'Me apropiaré de este terreno, se lo dejaré a mis herederos', no percibió que estaba fijando las bases de las leyes civiles y de las instituciones políticas. Aquel que por primera vez se encolumnó detrás de un líder no percibió que estaba el ejemplo de la subordinación permanente, bajo cuya pretensión el rapaz lo despojaría de

sus posesiones y el arrogante exigiría sus servicios.

Los hombres en general están suficientemente dispuestos a ocuparse de la elaboración de sus proyectos y esquemas, pero aquel que proyecta para otros encontrará un oponente en toda persona que esté dispuesta a proyectar para sí misma. Como los vientos que vienen de no sabemos dónde, (...) las formas de la sociedad derivan de un distante y oscuro pasado; se originan mucho antes del comienzo de la filosofía en los instintos, no en las especulaciones, de los hombres. La masa de la humanidad está dirigida en sus leyes e instituciones por las circunstancias que la rodean, y muy pocas veces es apartada de su camino para seguir el plan de un proyectista individual.

Cada paso y cada movimiento de la multitud, aun en épocas supuestamente ilustradas, fueron dados con igual desconocimiento de los hechos futuros; y las naciones se establecen sobre instituciones que son ciertamente el resultado de las acciones humanas, pero no de la ejecución de un designio humano.iSi Cromwell dijo que un hombre nunca escala tan alto como cuando ignora su destino, con más razón se puede afirmar lo mismo de comunidades que admiten grandes revoluciones sin tener vocación alguna para el cambio, y donde hasta los más refinados políticos no siempre saben si son sus propias ideas y proyectos los que están conduciendo el Estado". (Ferguson, *EHCS*, p. 122.)

"El estado de naturaleza relativo al hombre es también un estado de progresión igualmente real y de mayor alcance. El individuo recibe el primer impulso a su estructura en un marco de crecimiento. Su altura se desarrolla, sus órganos y miembros ganan fuerza progresiva, y él mismo una creciente comprensión en el uso de los mismos. Sus facultades mejoran con el uso y están en constante ejercicio.

El estado de naturaleza relativo a la especie está constituido en forma diferente, y tiene una distinta extensión. Consiste en la continua sucesión de una generación a otra; en conquistas progresivas logradas en distintas épocas; y que aun en los períodos más avanzados no parecen haber arribado a su última frontera. Este progreso está ciertamente sujeto a interrupciones, y puede dar lugar a distintas vicisitudes en cualquiera de sus etapas (...)

Mientras que el hijo continúe siendo educado en lo que el padre conoció, o el alumno comience donde dejó el maestro, (...) para cada generación el estado de las artes y oficios servirá como un punto de partida para nuevos avances y progresos sucesivos. Así como Newton no se conformó con lo observado por Kepler y Galileo, los astrónomos futuros no se conformarán con lo observado por Newton. De la misma forma, en las artes mecánicas y comerciales, aun en las etapas más elaboradas, mientras haya lugar para progresar, la creatividad y la invención estarán activas como si nada se hubiera hecho para atender las necesidades y conveniencias de la vida humana (...) La generación en la cual están ausentes el deseo de saber más o practicar mejor que sus predecesoras, posiblemente no sabrá tanto ni practicará con la misma destreza. Y la declinación de generaciones sucesivas (...) es tan factible como el progreso que se logra cuando existe una disposición activa y progresista". (Ferguson, PMPS, i, pp. 192-3.)

"Partes del lenguaje que son difíciles para el gramático en sus especulaciones, resultan familiares en la práctica de la gente vulgar. Las tribus más rústicas, y hasta el insano y el idiota, las poseen. Se aprenden rápidamente en la infancia, por lo que debemos suponer que la naturaleza humana, en su estadio más primitivo, es competente para hacer uso de ellas. Sin la intervención de un genio extraordinario, la humanidad, en una sucesión de etapas, alcanzó esta asombrosa fábrica del lenguaje que, cuando analizada en sus alturas, no puede ser adjudicada a algún esfuerzo simultáneo y combinado de las más sublimes y comprensivas mentes.

Tenemos disposición a tratar el origen del lenguaje y el de la sociedad, como si hubiera habido una época en la cual no existieron; ahora podemos inferir que nunca hubo una etapa semejante, que tanto la asociación como la palabra, aun en las etapas más rudas, son coexistentes con la especie humana". (Ferguson, *PMPS*, i, pp. 42-3.)

"De las naciones que habitan (...) las partes menos cultivadas de la tierra, algunas confían su subsistencia a la caza, la pesca o los productos naturales de la tierra. Prestan poca atención a la propiedad, y casi ninguna a la autoridad y el gobierno. Otras, que tienen ganado, y dependen de las pastu-

ras para su alimentación, saben lo que es ser rico o pobre. Conocen la relación entre patrón y cliente, amo y sirviente, y sufren las consecuencias de ser clasificados por el grado de su riqueza. Esta distinción debe crear una diferencia de carácter, y nos provee dos diferentes capítulos para considerar la historia de la humanidad en sus etapas más rudimentarias: la del salvaje que no conoce la propiedad, y la del bárbaro que le dedica atención y que la desea, pero que todavía no la defiende con leyes.

No hay dudas, por lo tanto, de que la propiedad es un factor de progreso. Requiere, entre otras cosas, que sólo se adquiera con el tiempo, algún método para definir su posesión. El mismo deseo de tenerla procede de la experiencia; y el trabajo por el cual es obtenida o mejorada requiere un hábito para actuar con la mirada puesta en objetos distantes que pueda superar la disposición actual a la pereza o el placer. Este hábito se adquiere lentamente, y es en realidad la característica principal de las naciones que están más avanzadas en el desarrollo de sus artes comerciales y mecánicas". (Ferguson, *EHCS*, pp. 81-2.)

Ley, Gobierno y Evolución Política

"Las más sagradas leyes de la justicia... son las que protegen la vida y la libertad de nuestro vecino; las siguen aquellas que resguardan sus derechos personales, o lo que se le debe como consecuencia de la promesa de terceros". (Smith, TMS, p. 163.)

"Éstas son, entonces, las ventajas de los Estados libres. A pesar de que una república sea bárbara terminará necesariamente dando lugar a la *Ley*, aun antes de que la humanidad haya realizado avances significativos en las otras ciencias. La ley da lugar a la seguridad; de la seguridad surge la curiosidad; y de la curiosidad el conocimiento.

(...) El primer conocimiento, por lo tanto, de las artes, oficios y ciencias no puede ocurrir jamás bajo un gobierno

despótico". (Hume, Essays, p. 118.)

"El gobierno que llámanos libre es aquel que permite que el poder se divida entre varios miembros cuya autoridad es generalmente mayor que la del monarca, pero que en el curso normal de la administración debe actuar por leyes generales e iguales para todos, previamente conocidas por gobernantes y subditos. En este sentido se puede asegurar que la libertad es la perfección de la sociedad civil". (Hume, *Essays*, pp. 40-1.)

"El comercio tiende a decaer en los gobiernos absolutos, no necesariamente por falta de seguridad, sino porque su práctica se vuelve menos *honorable*. La subordinación de los estratos es absolutamente necesaria para el mantenimiento de los gobiernos. El nacimiento, los títulos, el *status*, deben ser honrados por encima de la industria y el comercio. Y mientras prevalezcan estas nociones, todos los comerciantes de envergadura estarán tentados a dejar sus negocios, para conseguir esos empleos a los cuales se los adorna con honores y privilegios". (Hume, *Essays*, p. 93.)

"La libertad no es como podría sugerirlo el origen del nombre de la liberación de toda restricción, sino la aplicación efectiva de restricciones justas a todos los miembros de un Estado libre, sean éstos magistrados o subditos. Es solamente bajo restricciones justas que las personas adquieren seguridad y que no pueden ser invadidas en su libertad perso-

nal, sus propiedades y accionar inocente (...).

El establecimiento de un gobierno justo es, de todas las circunstancias que se dan en la sociedad civil, la más esencial para la libertad; cada persona es libre en la proporción en que el gobierno de su país es lo suficientemente limitado y prudente como para no abusar de ese poder". (Ferguson, *PMPS*, iii, 58.)

"Quien no puede conquistar los prejuicios arraigados en la población haciendo uso de la persuasión y la razón, no debe intentar someterlos por la fuerza. Deberá observar religiosamente lo que Cicerón justamente denominó la máxima divina de Platón, verbi gracia, nunca usar la violencia contra su propio país ni contra sus padres. Deberá acomodar lo más que sea posible sus propuestas públicas a los hábitos y prejuicios arraigados en la gente, y deberá remediar, lo mejor que pueda, los inconvenientes que surjan de la falta de las regulaciones que la gente se niega a introducir. Cuando no pueda establecer el bien, no desdeñará reducir el mal; y, como Solón, cuando no pueda alcanzar el mejor sistema de leyes, intentará establecer el mejor que la gente esté dispuesta a aceptar". (Smith, *TMS*, p. 380.)

"Pero equilibrar un Estado grande o una sociedad, sea monárquica o republicana, con leyes generales, es una labor tan intensa y difícil, que ningún genio humano, por más omnicomprensivo que sea, puede realizarla con la simple ayuda de la razón o la reflexión. El juicio de muchos hombres debe concurrir a esta tarea, la experiencia debe guiar esa labor y sólo el tiempo la puede llevar a la perfección". (Hume, Es-

says, p. 124.)

"Un gobierno establecido tiene una infinita ventaja por el mero hecho de existir, puesto que la gran mayoría de la humanidad está gobernada por la autoridad más que por la razón y la gente no reconoce autoridad a lo que no tiene la recomendación de la antigüedad. Entrometerse, por lo tanto, en estas cosas, o intentar experimentos sobre la base exclusiva de un buen argumento y una supuesta filosofía, no debe nunca ser la conducta de un magistrado sabio, que debe tener siempre una actitud reverente frente a lo que tiene la marca del tiempo y que, aunque intente alguna mejoría para el bien público, debe ajustar en lo que sea posible las innovaciones a la vieja fábrica, manteniendo enteros los pilares básicos de la Constitución (...)

En todos los casos es conveniente saber cuál es la Constitución más perfecta, y debemos procurar que una forma de gobierno regular se acerque a ese ideal lo más que sea posible mediante suaves alteraciones (...) que eviten introducir perturbaciones graves en la vida social". (Hume, *Essays*, pp.

513-4.)

Si una generación de hombres dejara la escena de golpe, y otra entera la reemplazara, como sucede con los gusanos y las mariposas, la nueva camada, si tiene sentido suficiente para elegir sus autoridades (lo que no es el caso entre los hombres), podría voluntariamente, y por consenso, elegir su propia forma de gobierno, sin ninguna consideración por las leyes precedentes que prevalecieron entre sus antepasados. Pero como la sociedad humana está en flujo constante (un hombre abandona cada hora este mundo y otro se incorpora), es necesario para preservar la estabilidad que la nueva generación adhiera a la Constitución establecida y siga el camino que emprendieron sus padres, como éstos lo hicieron continuando en la huella de sus antecesores. Algunas innovaciones tienen necesariamente que ocurrir en las instituciones humanas, y es una instancia feliz si el genio ilustrado de una época las encamina al campo de la razón, la libertad y la justicia.

Nadie tiene derecho a introducir innovaciones violentas, las que son muy peligrosas aunque emanen de la legislatura. Muchos más males que beneficios se derivan de esta actitud, y si la historia provee unos pocos ejemplos en contrario no deben tomarse como precedente, sino simplemente como prueba de que la ciencia política provee muy pocas reglas que no tengan excepciones y que no sean muchas veces controladas por fortuna y accidente". (Hume, *Essays*, pp. 476-7.)

"Los hombres pasan de una forma de gobierno a otra a través de transiciones suaves, y frecuentemente adoptan Constituciones nuevas bajo nombres viejos, (...) las semillas de todas las formas de gobierno están alojadas en la naturaleza humana, y ellas crecen y maduran durante la estación

apropiada.

Debemos, por lo tanto, recibir con cautela las historias convencionales de los antiguos legisladores y fundadores de Estados. Sus nombres son celebrados desde hace mucho tiempo y sus supuestos planes son admirados; y lo que ha sido probablemente el resultado de una situación anterior, es frecuentemente considerado como el fiuto de un designio específico. Un autor y su obra, como la causa y el efecto, se consideran perpetuamente unidos. Pareciera que ésta es la única forma con la cual podemos entender la fundación de las naciones; y atribuimos a un designio previo cosas que sólo conocimos por la experiencia, que ninguna sabiduría humana pudo haber predicho, y que, sin el humor y la disposición de su época, ninguna autoridad pudo haber hecho posible que un solo individuo la implemente". (Ferguson, *EHCS*, p. 123.)