

Después del ajuste ¿Qué?

SIN DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD SEGUIRÁ LA POBREZA

*Hernando de Soto**

Los países de América Latina han pasado por varios procesos de estabilización y ajuste macroeconómico a lo largo de su historia. En general, los de estos últimos diez años son los más coherentes y radicales. Sin embargo, la mayoría de los latinoamericanos no logra ni siquiera arañar los niveles de vida de los países prósperos. Hoy, como ocurría desde antes del actual ajuste, solamente unas 25 de las 185 naciones que forman parte del planeta, han dado el gran salto hacia una economía de mercado desarrollada.

¿Por qué? Pienso que para muchos países en desarrollo el problema es que no existe propiedad en la escala adecuada para que los mercados puedan funcionar. Después de todo, la diferencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados no consiste en que los primeros tengan mercados y los otros no. Los mercados forman parte de una antigua y universal tradición: hace 2000 años Cristo expulsó a los mercaderes del templo justamente por haberlo convertido en un mercado, y los indioamericanos ya colocábamos nuestros productos en el mercado mucho antes de que Colón llegara a América. La diferencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados es, más bien, la misma diferencia que existe entre comprar el oro en la Bolsa de Metales de Londres y comprar pepitas de oro en la vía pública, en la ciudad peruana de Madre de Dios. En Inglaterra, el sistema legal ha creado derechos de propiedad intercambiables en un amplio mercado y en el Perú no. Inglaterra es una economía basada en la propiedad legal, la peruana no lo es.

Para que puedan intercambiarse y negociarse en el mercado, los derechos de propiedad tienen que estar "formalizados", es decir incorporados en instrumentos de intercambio estandarizados y universalizados, que se registran en un sistema central regido por normas legales. Este hecho otorga a sus tenedores pruebas indiscutibles de su propiedad, protegiéndolos del fraude y de la incertidumbre. Los derechos de propiedad pueden incorporarse al mercado mediante instrumentos adecuados para un masivo y frecuente intercambio- como los cheques, los certificados de acciones y de depósitos, las letras, los bonos, los contratos, o los *warrants* que favorecen la transferencia de recursos hacia su más alto valor de uso. Las modernas economías de mercado promueven el crecimiento porque los derechos de propiedad formalizados y extendidos permiten el intercambio masivo y a bajo costo, lo que fomenta la especialización y la mayo/ productividad. Sin propiedad formal, no puede existir una moderna economía de mercado.

Cuando la tierra se incorpora al mercado, los derechos de propiedad se consagran mediante títulos formalizados. Resulta extremadamente difícil que se incorpore al mercado una extensión de tierra que carezca de un título que, a bajo costo, permita identificar su tenencia. Cualquier transacción que la afecte exigirá un enorme esfuerzo para resolver situaciones como éstas: ¿Es realmente el vendedor el propietario de la tierra y tiene derecho a transferirla? ¿Cuáles son sus linderos? ¿Será el nuevo propietario reconocido como tal por todos los que se encargan de hacer respetar los derechos de propiedad? ¿Con qué medios podrá el nuevo propietario hacer valer su derecho frente a los que intenten reclamárselo? Si estas preguntas no pueden ser fácilmente respondidas, el inter-

*Escritor peruano, autor de "El Otro Sendero" un "best-seller" tanto en castellano como en la traducción inglesa. Quizás el primer investigador profundo sobre los fenómenos de la "economía sumergida".

cambio será imposible o se restringirá al ámbito particular de los vecinos que confíen entre sí.

Los derechos de propiedad sobre la tierra representan gran parte de la riqueza de las poblaciones. En los Estados Unidos significan el 40 por ciento del patrimonio familiar y en países en desarrollo, como el mío. Alrededor del 70 por ciento de esos patrimonios está constituido por la tierra. Pero más del 90 por ciento de las tierras rurales y más de la mitad de las tierras urbanas, carecen de derechos de propiedad protegidos por títulos formales, es decir, son "informales". Nada indica que la situación sea distinta en el resto del Tercer Mundo, trátese de Argelia, Brasil o Indonesia. La carencia de títulos formales significa que el patrimonio de la mayoría de la población de estos países permanece fuera de la economía de mercado.

Este hecho ayuda a explicar el subdesarrollo. Cuando la gente tiene títulos formalizados, siente que puede controlar legalmente su propiedad y, por consiguiente, se ve incentivada a utilizar su inteligencia y su trabajo en mejorarla. En el Perú, las inversiones sobre las propiedades suelen multiplicarse por nueve, en el término de diez años, cuando los ocupantes informales de terrenos logran que la propiedad de sus viviendas sea formalmente titulada. Y en Costa Rica, los agricultores formalmente titulados logran ingresos mucho mayores que los poseedores de tierras sin títulos de propiedad. Una de las razones es que los títulos formalizados abren las puertas del crédito. En los Estados Unidos, más del 70 por ciento del crédito que se otorga para nuevos negocios, se obtiene gracias al empleo de títulos formales de propiedad como garantía hipotecaria.

La propiedad formalizada no sólo tiene efectos económicos. La vida civilizada que caracteriza a las economías de mercado también se deriva, en parte, de la formalización de la propiedad. Cuando los sectores pobres tienen la garantía de que la tierra les pertenece formalmente, aumenta su respeto por la propiedad ajena. Cuando estas garantías no existen, se crean las condiciones para que agrupaciones insurreccionales sustituyan al Estado. El Vietcong, ayer, y hoy Sendero Luminoso, en Vietnam y en el Perú, ganaron y ganan prestigio entre los campesinos gracias a que solucionan sus disputas de linderos y los defienden de la expropiación o el despojo de sus tierras. Los títulos formales de propiedad permitirían que los sectores pobres de la Amazonia encuentren alternativas a la venta de hojas de coca a los narcotraficantes. Mientras los agricultores coccaleros permanezcan en la informalidad, el Gobierno no podrá ubicarlos ni identificarlos, ni podrá suscribir con ellos un compromiso obligatorio y exigible para sustituir los cultivos. Cuando la policía sabe con precisión quién vive realmente sobre el terreno, puede actuar selectivamente y no en forma militarizada, reduciéndose las violaciones de los derechos humanos.

Por último, cuando no existen títulos formales que garanticen la seguridad de la tenencia de la tierra, se estrechan los horizontes para planificar la inversión y el trabajo y se desalienta la protección de los terrenos, el agua y los bosques. Las inversiones para mejorar el suelo, reducir la erosión y controlar la acumulación de desechos, distan mucho de lo deseable y la posesión informal atenta contra el uso intensivo de la tierra y la incorporación productiva de las tierras vírgenes. Cuando la posesión resulta incierta, se sobreexplota las tierras y aumenta la producción de corto alcance; se sacrifica la preservación de los terrenos lo que, en el largo plazo, incrementaría su valor; y, se descarta productos y árboles cuyo cultivo puede favorecer el medio ambiente, pero requieren un largo proceso de maduración antes de arrojar utilidades. Por otro lado, sólo es posible que los gobiernos apliquen sus regulaciones ambientales, si son capaces de identificar a los infractores y responsabilizarlos por sus actos mediante información relacionada con la formalización de la propiedad.

Un secreto bien guardado

Son pocos los que han descubierto la conexión entre la formalización de la propiedad y el desarrollo de las economías de mercado. Esto se debe a que la historia de los países prósperos no ha sido escrita desde el punto de vista del tránsito de esas regiones hacia la propiedad formal. Una primera dificultad proviene de que la mayoría de los promotores de la economía de mercado y de los ajustes macroeconómicos parece que sólo han leído la historia oficial de Occidente y además, con suerte, a partir del siglo XIX. Pero si se analiza bien los textos uno puede darse cuenta de que la transformación que experimentaron esos países se produjo durante el largo período en el que los usos y costumbres de los campesinos fueron incorporados a la formalidad legal. En Alemania, por ejemplo, el proceso de formalización de la propiedad comenzó en el siglo doce, cuando los informales ritos campesinos de reconocimiento y transmisión oral de la propiedad fueron reemplazados por documentos escritos. Y este proceso no concluyó hasta 1896, cuando el sistema *Grunbuch* para registrar las transacciones de tierras, se extendió a todo el país.

Una segunda razón que explica por qué se tía soslayado la relación entre el mercado y la formalización consiste en que la lucha de los poseedores informales por transformar los privilegios patrimoniales, en sistema de propiedad formal accesible a todos, se recuerda como algo vinculado a otros hechos históricos despidan al analista.

Así, la aparición de la propiedad extendida en Francia suele observarse como la derrota del feudalismo, mas que como el inicio del proceso de formalización. Las concesiones que en materia de propiedad favorecieron a los campesinos alemanes, a inicios del siglo diecinueve, suelen interpretarse como una táctica para obtener su apoyo contra Napoleón y aislarlos de los efectos de la Revolución Francesa y no como el inicio oficial del otorgamiento de títulos formalizados a nivel popular. El proceso que garantizó derechos formales de propiedad a los ocupantes ilegales de terrenos en América del Norte, se observa como una estrategia política de expansión del territorio, que obligaba a retroceder a indios, mejicanos y colonizadores europeos. La masiva campaña para formalizar la propiedad de los agricultores del Japón, Corea del Sur y Taiwan, luego de la segunda guerra mundial, suele recordarse como una política para contener al comunismo y debilitar a las élites locales, y no como una de las más importantes medidas que han permitido el florecimiento de la economía de mercado en esa parte del mundo.

Lo que esto significa es que en la génesis profunda de la propiedad formalizada se encuentran normas informales ampliamente extendidas, que circulan a contracorriente de la ley formal. Esencialmente, la transición hacia la propiedad formalizada fue un proceso indocumentado y no premeditado con el cual el mundo desarrollado tropezó no hace mucho tiempo. Soto después, mucho más tarde, llegaron las leyes que formalizaron los modernos derechos de propiedad, de manera inconsciente y gradual. Y esos derechos se sustentaron en sistemas de relaciones legales de carácter informal, que ya existían anteriormente.

Hasta hace poco se consideraba que la informalidad de los países en desarrollo era algo similar a la marginalidad de los países desarrollados, como si fuera un problema de mercados negros, pobreza o desempleo. Algo como para merecer el interés sólo de antropólogos como Margaret Mead o la Madre Teresa de Calcuta. Pero la explosión de la actividad informal, la proliferación de ciudades ilegales -como las /ave/as del Brasil, los ranchos de Venezuela, los barrios marginales de México, los pueblos jóvenes del Perú, los *bidonvilles* o los *shantytowns* de las antiguas colonias francesas e inglesas- y la invasión masiva de tierras en el tercer mundo durante los últimos cincuenta años, no son otra cosa que la espontánea e incontrolada emergencia de la propiedad informal: un proceso similar al experimentado antaño por los países desarrollados que requiere ser formalizado si es que la energía que representa intenta canalizarse hacia economías de mercado organizadas y prósperas.

La amplia extensión de la tenencia informal de la tierra en los países en desarrollo es una prueba de que las autoridades de esos países aún no han comprendido el verdadero significado de la informalidad. De lo contrario, hubieran comprendido que las diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados son en gran medida las que separan a los países que han formalizado y no formalizado su propiedad. Todavía no se han percatado de que para formalizar la propiedad hay que basarse en el derecho informal que inicialmente la constituyó y que se aplica a contracorriente de la ley formal. Básicamente, los líderes del tercer mundo están enfrentados ahora con los mismos problemas que desafiaron a los políticos de las naciones occidentales hace 100 o 200 años: la informalidad surge en forma masiva cuando los gobiernos son incapaces de lograr que las leyes coincidan con la forma real en que la gente trabaja y vive. La diferencia consiste en que hoy, gracias a la existencia de poblaciones dramáticamente numerosas y a la revolución de las comunicaciones, se ha producido una consolidación mucho más rápida de las normas que rigen la propiedad informal.

El retraso legal

Hoy, el problema no radica en que los gobiernos de los países en desarrollo se nieguen a reconocer formalmente los derechos de propiedad. Casi todas las constituciones de estos países consideran fundamental el derecho de propiedad y sus gobiernos han suscrito tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece que el acceso igualitario a los derechos de propiedad forma parte de los derechos fundamentales de la humanidad.

Todos los procesos de reforma agraria reciente indican que tampoco se trata de que esos gobiernos no valoren los beneficios de democratizar la propiedad. En América Latina, por ejemplo, grandes extensiones de tierra fueron expropiadas y entregadas a los campesinos pobres como parte de programas de reforma agraria de carácter colectivista, pero con absoluta ignorancia de la normatividad informal. En la mayoría de los casos, estas reformas no crearon mercados económicos satisfactorios, no solo porque los derechos individuales sobre la tierra no fueron reconocidos o formalizados, sino también porque los agricultores subdividieron de facto las unidades colectivas, creando pequeñas parcelas de carácter informal.

Tampoco los esfuerzos por formalizar la tierra e incorporarla a una economía de mercado han dado resultados. Una de las razones consiste en que los 9 mil millones de dólares que cada año se invierten en trabajos de agrimensión y mapeo, se utilizan de acuerdo a las necesidades que existen en los países que ya han formalizado la tenencia de la tierra. Aunque los planos revelan muchas cosas importantes sobre la

superficie de la tierra, nada nos dicen sobre quién la posee y qué es lo que realmente posee, así como qué es lo que se necesita para formalizar la propiedad en forma rápida, masiva y barata.

El gran problema, más bien, es que nuestros gobiernos no se han dado cuenta de que el obstáculo primordial es el retraso en la evolución del derecho en sus países. La propiedad, después de todo, no es más que un concepto mental, un consenso social muy reciente que sólo toma cuerpo en la medida en que algún derecho lo reconoce. En realidad, las personas no son dueñas de un bien. Lo que los propietarios realmente tienen son ciertos derechos sobre ese bien -como el de comprar, vender o hipotecar-que son reconocidos por la ley. Y el problema actual en los países en desarrollo, es que la mayor parte de esos derechos son definidos por un derecho informal que la ley formal no sabe recoger. En consecuencia, los gobiernos no tienen forma de reconocer asentamientos informales ni delimitar los linderos de sus parcelas y lotes con facilidad.

Adicionalmente, en los países en desarrollo, la responsabilidad de formalizar las propiedades no corresponde a una única entidad, sino que se dispersa en una miríada de instituciones gubernamentales. Los pocos procedimientos que existen para formalizar las parcelas o inmuebles individuales resultan caros y consumen demasiado tiempo, mientras que los procedimientos de prescripción adquisitiva pueden demandar hasta siete años de incesante papeleo. Más aún, los sistemas tradicionales de registro de la propiedad, han sido diseñados para procesar sólo cambios graduales de propiedad de las tierras y resultan incapaces de enfrentar el reto de registrar un número masivo de propiedades informales. Son sistemas centralistas, que no pueden llegar a lugares remotos o procesar la información con la facilidad y la rapidez que exige una economía de mercado.

Agravando las cosas, a pesar de que América Latina se independizó de la España mercantilista hace ya 170 años, sus juristas continúan siendo realmente eficientes solo para adaptar la ley al documento, pero no para adaptar la ley a las necesidades y a las normas que realmente organizan la vida de la gente. Saben mucho sobre cómo se intercambian los derechos de propiedad, pero muy poco sobre cómo se generan. Han sido formados en escuelas que elaboran la ley a partir de la adaptación exegética de las legislaciones extranjeras, ignorando las técnicas legislativas que permiten la acción protagónica de los ciudadanos: la participación, la responsabilidad, la transparencia o la práctica del derecho común.

Por esta razón, solo mediante una decisión política deliberada es posible que la mayoría de los ciudadanos del tercer mundo que poseen tierras, acceda a la propiedad formal. Solo en los más altos niveles de decisión política se obtiene una visión global de todo lo que puede lograrse con la revolución de la propiedad. Y es allí también, donde se puede conseguir la fuerza necesaria para eliminar todos los obstáculos que se opongan al proceso. Lo que no debe olvidarse es que difundir el acceso a la propiedad formal, siempre ha significado una transformación revolucionaria.

Hasta que la formalización de la propiedad no se coloque en el primer lugar de la agenda del mundo en desarrollo y de los organismos internacionales, será incierto el futuro de las reformas macroeconómicas. Si los programas de estabilización económica de América Latina gozan ahora de apoyo mayoritario, ello se debe a una reacción contra la hiperinflación y el caos -que caracterizaron a la década pasada y no a un cambio fundamental de actitudes en favor de la empresa \ privada y el sistema de economía de mercado. Este cambio de actitud no ocurrirá realmente hasta que la empobrecida mayoría de la población acceda a la propiedad formal, única forma de alcanzar los beneficios del mercado. Y hasta entonces será inevitable que reaparezcan prédicas populistas con remedios inflacionarios para los males económicos.

Durante mi infancia en el Perú, se me decía que las tierras que estaba visitando pertenecían a comunidades campesinas autóctonas y no a agricultores individuales. Pero, mientras pasaba de un campo a otro, en cada campo me iba ladrando un perro diferente. Los perros ignoraban cuál era la ley formal. Pero si sabían cuál era la tierra que pertenecía a sus amos. En los próximos años, las naciones subdesarrolladas que aprendan a reconocer lo que los perros ya saben, serán las primeras que disfrutarán de las ventajas de una economía de mercado eficiente y estable porque estará al alcance de todos.