

HERNANDO DE SOTO



EL MISTERIO DEL CAPITAL

Un enorme libro... poderoso y totalmente convincente”.

Ronald Coase, premio Nobel de Economía.

“Hernando de Soto es el economista vivo más importante del mundo”. *Bill Clinton*, expresidente de los EE. UU.

“*El misterio del capital*: lectura recomendada para cualquier persona que quiera cambiar el mundo”. *Bono*, U2.

HERNANDO DE SOTO

EL MISTERIO DEL CAPITAL

Traducción de Mirko Lauer y
Jessica Mc Lauchlan

 Planeta

De esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, no puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

El misterio del capital

©2019, Hernando de Soto

© 2019, Editorial Planeta Perú S.A.

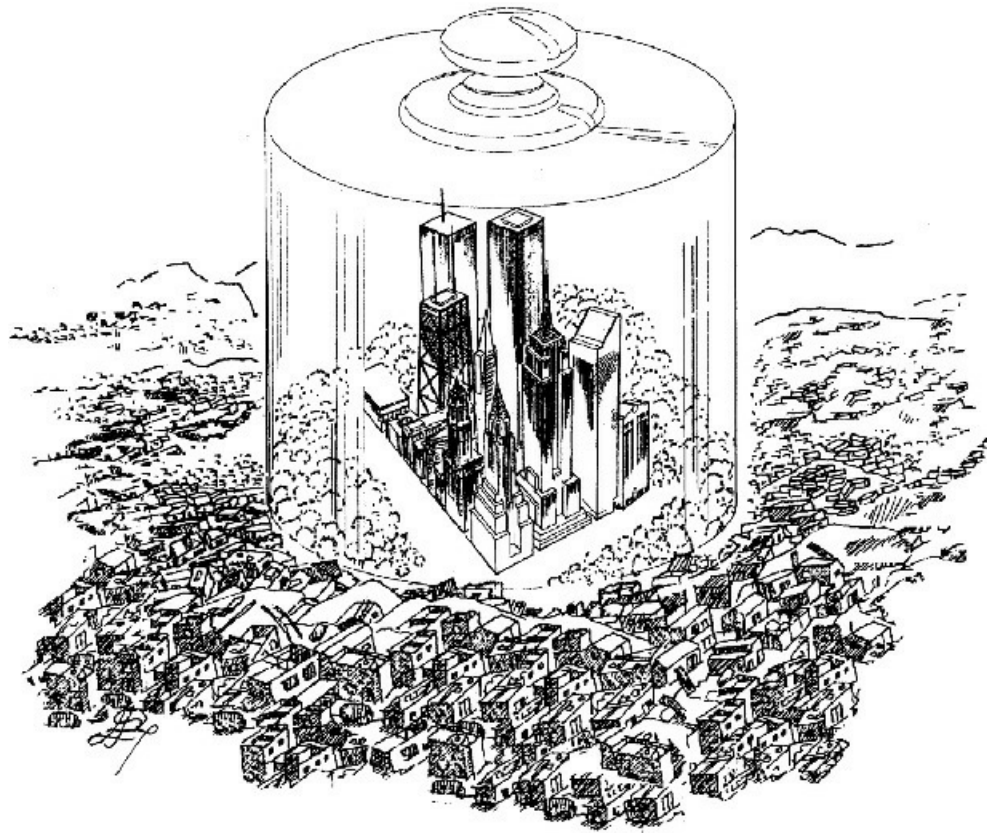
Av. Juan de Aliaga 425, of. 704 - Magdalena del Mar. Lima-Perú

www.planetadelibros.com.pe

Primera edición digital: Mayo 2019

ISBN: 978-612-319-437-6

Libro electrónico disponible en www.libranda.com



*Por qué el capitalismo
triunfa en Occidente y
fracasa en todas las demás partes*

*A Mariano Cornejo, que me enseñó
a poner los pies en la tierra, y
a Duncan Macdonald, que me enseñó a
orientarme por las estrellas.*

ÍNDICE

Prólogo

Capítulo 1. Los cinco misterios del capital

Capítulo 2. El misterio de la información ausente

Una revolución sorpresa

Los obstáculos de la legalidad

El sector subcapitalizado

¿Cuánto capital muerto?

¿Cuánto vale este capital muerto?

Hectáreas de diamantes

Capítulo 3. El misterio del capital

Claves del pasado (de Smith a Marx)

La energía potencial de los activos

El proceso de conversión oculto de Occidente

Efecto de la propiedad n.º 1: fijando el potencial económico de los activos

Efecto de la propiedad n.º 2: integrando la información dispersa a un solo sistema

Efecto de la propiedad n.º 3: volviendo responsables a las personas

Efecto de la propiedad n.º 4: volviendo fungibles a los activos

Efecto de la propiedad n.º 5: personas en red

Efecto de la propiedad n.º 6: protegiendo transacciones

La campana de vidrio de Braudel

Capítulo 4. El misterio de la conciencia política

Punto Ciego I: La vida fuera de la campana de vidrio hoy

Ciudades que crecen

La marcha a las ciudades

Los pobres a su casa

Creciente extralegalidad

Los extralegales han llegado para quedarse

Es una vieja historia

Punto Ciego II: La vida fuera de la campana de vidrio antaño

El desplazamiento a las ciudades

El surgimiento de la extralegalidad

El desmoronamiento del antiguo orden

Finalmente: 300 años después

Capítulo 5. Las lecciones no aprendidas de la historia de los Estados Unidos

El paralelo con la historia de los Estados Unidos

Dejando atrás la anticuada ley británica

Una temprana tradición estadounidense: invadir tierras

El nuevo contrato social: "los derechos de tomahawk"

Matando al alguacil

El salto legal: "derecho preferente de compra"

Más obstáculos legales: más extralegales

El páramo legal o un choque de sistemas legales

Los esfuerzos del Estado por retirar la campana de vidrio

Los esfuerzos federales por retirar la campana de vidrio

Los esfuerzos extralegales por retirar la campana de vidrio

Las asociaciones de denuncios

Las organizaciones de mineros

Lo relevante para los países del Tercer Mundo y los que salen del comunismo

Capítulo 6. El misterio del fracaso legal: por qué la ley de propiedad no funciona fuera de Occidente

Parte I: El desafío jurídico

El desplazamiento desde un sistema de propiedad precapitalista hasta uno capitalista

El fracaso de la ley preceptiva

Arraigando la legislación en el contrato social

La solidez de los contratos sociales precapitalistas

Escuchando ladrar a los perros

Decodificando la ley extralegal

Parte II: El desafío político

Asumiendo la perspectiva de los pobres

Cooptando a las élites

Tratando con los custodios de la campana de vidrio

Los abogados

Los técnicos

Capítulo 7. A manera de conclusión

El club privado de la globalización

Considerando al fantasma de Marx

La propiedad es un amigable instrumento para que la mente capte el capital

Los enemigos de las representaciones

¿Es cultural el éxito en el capitalismo?

La única carta disponible

Reconocimientos

Reseñas y comentarios internacionales

PRÓLOGO

Desde hace muchos años mantengo un compromiso con el apoyo al desarrollo sustentable en todo el mundo. En su definición más sencilla, se trata de la idea de que el progreso debe satisfacer las necesidades de quienes viven hoy sin perjudicar a las generaciones que vendrán mañana. Pienso que para alcanzar dicho objetivo se precisan reglas, un marco normativo en el cual se aliente la gradual convergencia del interés individual con los intereses colectivos que la sociedad persigue a largo plazo.

Hernando de Soto sostiene que la mayoría de las personas, no importa cuán pobres o marginadas, en verdad vive de acuerdo con reglas. Tales reglas no siempre se ajustan a las leyes oficiales, pero sí cuentan con el apoyo de su comunidad: es lo que desde hace cientos de años los filósofos llaman un “contrato social”. De Soto y yo coincidimos en que, en su forma más simple, el desarrollo trata acerca de este tipo de contrato social entre las personas, el cual —cuando llega a ser captado por la ley— permite a todos los integrantes de la sociedad cooperar y dividirse el trabajo de manera que el crecimiento se vuelva sustentable. Dicho de otro modo, lo que da a las personas oportunidad de escapar de la pobreza y crear riqueza es la integración de su contrato social a las leyes de su país.

Hasta donde estoy informado, nadie está presentando sugerencias prácticas sobre cómo avanzar en este tipo de transformación, salvo De Soto. En este libro explica cómo se puede hacer y por qué se debe hacer.

Conozco a Hernando más de una década y llevo aún más años dedicado a observar cómo evoluciona su trabajo. En ese proceso nos hemos vuelto buenos amigos. De modo que creo saber de dónde procede su impulso intelectual y moral. También soy consciente de qué paradigmas compartimos. Él y yo creemos que, como explicó alguna vez Carl Jung, “la psique humana no es un fenómeno individual completo y autocontenido, sino además uno colectivo... sin el cual todas las organizaciones de masas, el Estado y el orden social resultarían imposibles”.

Lo que dice De Soto en este libro es que la riqueza de las naciones dependerá, en términos generales, de la capacidad de sus líderes para crear órdenes legales que

reflejen y articulen adecuadamente el contrato social de sus pueblos. El desafío, pues, consiste en alcanzar un contrato social que regule la propiedad de modo satisfactorio para todos, o, al menos, para casi todos. Pienso que este es uno de los logros clave en el libro de De Soto: busca ayudarnos a comprender cómo se llevan entre sí diversas comunidades y qué debemos hacer para animarlas a crear un sistema legal común que permita a los ciudadanos de un país cooperar para crear capital.

El misterio del capital cubre muchos temas: cómo la mente comprende la propiedad y la usa para descubrir y establecer valor, el éxito de los países de Occidente en la generación de capital y por qué hoy los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo —donde residen cinco sextas partes de la humanidad— no han logrado generarlo. Otro de los aportes centrales del libro es que responde a algunas persistentes preguntas: ¿por qué en el mundo en vías de desarrollo las personas respetan contratos y honran compromisos en torno a la propiedad acordados por ellos y sus vecinos, y a la vez no respetan aquellos que intentan imponerles sus gobiernos? ¿Por qué las personas aceptan asumir responsabilidades individuales dentro de esos contratos sociales extralegales a la vez que toman distancia de —o se resisten a aceptar— las leyes que sus gobiernos desean imponer?

El libro de De Soto es resultado de años de trabajo de campo en las barriadas y los bolsones de estancamiento social de Asia, el Medio Oriente, América Latina y el Caribe. Allí él ha explorado estos contratos sociales informales e intentado ayudar a que cada gobierno desentrañe las verdaderas reglas que rigen los procesos socioeconómicos en su país. Al mismo tiempo, él y su equipo de investigadores y abogados han trabajado duro para descubrir qué dinamismo social podría reunir a las personas bajo un solo contrato social unificado y una sola ley. Lo que los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo aprenderán con este libro es que el capital no es un asunto de poseer activos; ni siquiera es un asunto de dinero. Para De Soto lo importante no son los activos *per se*, sino cómo ellos se interrelacionan. Nos muestra que es el sistema de propiedad legal el que posibilita una efectiva red de activos y luego demuestra cómo esos nexos crean capital.

Otro aspecto verdaderamente nuevo e importante en el trabajo de De Soto es que nos permite entender cómo así activos tan simples como una casa o un pequeño taller pueden convertirse en capital gracias al ingenio de la mente humana. Explica con extraordinaria claridad cómo nuestro conocimiento descriptivo de la propiedad y de las transacciones crea condiciones que la mente puede procesar sin problema. Pero, a la vez, De Soto no es el tipo de pensador que anda sempiternamente atado a su biblioteca. En este libro nos revela cuánto podemos aprender sobre el desarrollo cuando salimos a las

calles donde vive y trabaja la gente de carne y hueso, para encontrar aquellas leyes que ellos están dispuestos a obedecer sin que medie coerción. Esa exploración es —nos hace ver De Soto— la única manera de darle a la mayoría de las personas del mundo la oportunidad de salir de la pobreza y empezar a generar riqueza. En otras palabras, el desarrollo sustentable tiene todo que ver con las oportunidades.

El misterio del capital nos ayuda a comprender que las leyes, que son creadoras de capital, no se diferencian mucho del papel-moneda: la gente tiene que creer en ellas antes de acatar su uso. Los sistemas de propiedad sustentables, al igual que el dinero, son creación humana; dependen totalmente del consenso. Como dice De Soto: “No es su propia mente la que le confiere a usted derechos exclusivos sobre un determinado activo, sino otras mentes pensando acerca de sus activos en el mismo sentido en que lo hace usted. Por eso, la propiedad en cualquiera de sus formas es un concepto construido a partir del consenso de muchas mentes sobre cómo y por quién son poseídas las cosas; por eso, la propiedad es una urdimbre de relaciones que propicia la creación de capital”.

Con De Soto compartimos una fe en que empleando las mismas fórmulas que hicieron la grandeza de Europa, de los Estados Unidos y del Japón, el resto de los países del mundo también podrá aprender a cooperar, y así a prosperar —ojalá que de una manera sustentable— a lo largo del tiempo. El problema es que esas fórmulas han quedado confinadas en nuestro inconsciente. De Soto las ha devuelto a la superficie y, para mí, esa es la relevancia de este libro.

Stephan Schmidheiny

CAPÍTULO 1

LOS CINCO MISTERIOS DEL CAPITAL

El problema clave es descubrir por qué ese sector de la sociedad del pasado que no dudaría en llamar capitalista habría vivido como en una campana de vidrio, aislado del resto; ¿qué le impidió expandirse y conquistar a toda la sociedad?... [¿Por qué] solo fue posible un porcentaje significativo de formación de capital en ciertos sectores y no en toda la economía de mercado de la época?

FERNAND BRAUDEL, *Los engranajes del comercio*

Para las cinco sextas partes de la humanidad, esta no es la hora del mayor triunfo del capitalismo, sino la de su crisis.

La caída del muro de Berlín cerró un siglo largo de competencia política entre capitalismo y comunismo. El capitalismo queda como la única forma viable de organizar racionalmente una economía moderna. En este momento de la historia, ninguna nación responsable cuenta con otra opción. De allí que hoy los países del Tercer Mundo y los que acaban de salir del comunismo —no todos con el mismo entusiasmo— equilibren sus presupuestos, corten subsidios, acojan al inversionista extranjero y reduzcan aranceles.

El premio a su esfuerzo viene siendo un amargo desencanto. Desde Rusia hasta Venezuela, el lustro pasado ha sido un tiempo de sufrimiento económico, de ingresos menguantes, de angustia y de resentimiento; de “hambruna, disturbios y saqueos”, en las mordaces palabras del premier malayo Mahathir Mohamad. *The New York Times* editorializa: “Para buena parte del mundo, el mercado que Occidente ensalzó luego de

ganar la Guerra Fría ha sido suplantado por la crueldad de los mercados, la desconfianza respecto del capitalismo y los peligros de la inestabilidad". Un triunfo del capitalismo circunscrito a Occidente podría resultar la receta para un desastre económico y político.

Los estadounidenses bendecidos por la paz y la prosperidad no han tenido problemas para desentenderse de las conmociones de otras partes del globo. ¿Cómo puede haber problemas con el capitalismo cuando el promedio Dow Jones de la bolsa de Wall Street está trepando más alto que Sir Edmund Hillary a la conquista del monte Everest? Gran parte de los estadounidenses no se percata de esta crisis; mira a otros países y advierte progreso, no importa si este es lento y desigual. ¿Acaso no se puede comer una Big Mac en Moscú, alquilar un video Blockbuster en Shanghái y acceder a Internet en Caracas?

Pero algo de resquemor flota en el ambiente, incluso en los Estados Unidos. Los estadounidenses se preocupan por una Colombia al filo de la guerra civil entre guerrillas narcotraficantes y paramilitares represivos; perciben una persistente insurgencia en el sur de México; observan a una parte importante del crecimiento económico a presión de Asia diluirse en corrupción y caos. En América Latina, la simpatía por el libre mercado empieza a disminuir. En mayo del 2000, el apoyo a la privatización cayó diez puntos, a 36 por ciento. El signo más ominoso: en los países que acaban de salir del comunismo, el capitalismo no está a la altura de las circunstancias y hay personajes de anteriores gobiernos que aguardan con calma el retorno de su poder. Algunos estadounidenses se explican el *boom* que disfrutaban desde hace una década pensando que, cuanto más precario el resto del mundo, más atractivos los bonos y las acciones de los Estados Unidos como santuario para el dinero internacional.

Los empresarios occidentales viven cada vez más preocupados de que un posible fracaso en la implementación del capitalismo en gran parte del mundo a la postre empuje a las economías ricas a la recesión. Como han aprendido con dolor millones de inversionistas que vieron evaporarse sus fondos en los mercados emergentes, la globalización es una avenida de doble vía: si el Tercer Mundo y los países que dejaron atrás el comunismo no pueden escapar de la influencia de Occidente, tampoco Occidente puede desembarazarse de ellos. Las reacciones adversas al capitalismo también han aumentado en los propios países ricos. Las protestas de Seattle frente a la sede de una reunión de la Organización Mundial de Comercio en diciembre de 1999 y las que vinieron unos meses más tarde en la reunión conjunta FMI-Banco Mundial en Washington, pusieron de relieve, más allá de la diversidad de los reclamos, la furia que hoy inspira el capitalismo en expansión. Muchos han empezado a recordar las advertencias del historiador económico Karl Polanyi sobre cómo los mercados libres

pueden conducir al fascismo, a medida que las mayorías desplazadas lleven a que Estados acorralados cedan a la tentación de someterlas represivamente. El Japón sufre su más prolongado declive desde la Gran Depresión. Los europeos occidentales votan por políticos que les prometen una “tercera vía” de rechazo a lo que un *best seller* francés llama *L’horreur économique* —el horror económico que sufren los marginados por el proceso del mercado libre—.

Estos murmullos de alarma inquietan, pero hasta ahora no han podido impedir que los líderes de los Estados Unidos y Europa le sigan repitiendo al resto del mundo la misma monserga: estabilicen sus monedas, manténganse firmes, ignoren los disturbios de los hambrientos y esperen con paciencia el retorno de los inversionistas extranjeros.

Claro que la inversión extranjera es algo muy bueno. Cuanto más haya, mejor. Las monedas estables también son buenas, como lo son el comercio libre, las prácticas bancarias transparentes, la privatización de las industrias estatales y todos los demás remedios de la farmacopea occidental. Pero siempre olvidamos que el capitalismo global ya ha sido ensayado antes. En América Latina, por ejemplo, ha habido por lo menos cuatro reformas orientadas a crear sistemas capitalistas desde el fin de la colonización española, hace unos 180 años. En cada ocasión hubo euforia inicial, y luego los latinos optaron por un repliegue frente al capitalismo y a las economías de mercado. Es obvio, pues, que estos remedios occidentales resultan insuficientes. De hecho terminan tan lejos de la meta que llegan a ser casi irrelevantes.

Los occidentales rara vez reconocen que la falla está en el remedio mismo y culpan a la falta de espíritu empresarial o a la poca vocación de mercado de los pueblos del Tercer Mundo. Si estos no han logrado prosperar luego de tantos excelentes consejos, es porque algo pasa con ellos: les faltó la Reforma Protestante de 1529, o los discapacita el legado histórico de la Europa colonial, o sus cocientes intelectuales están demasiado bajos en la curva de Bell. Pero sugerir que el factor cultural subyace al éxito en lugares tan disímiles como Japón, Suiza o California y que la cultura, a su vez, da cuenta de la pobreza relativa de lugares tan dispares como China, Estonia o Baja California es peor que inhumano: es inconvincente. La brecha entre Occidente y el resto del mundo es demasiado grande como para una mera explicación culturalista. Lo concreto es que la mayoría de las personas desea los frutos del capital, al grado que muchos, desde los hijos de Sánchez hasta el hijo de Kruschev, se mudan a los países de Occidente.

Hoy, en las ciudades del Tercer Mundo y en las de los países que salen del comunismo, abundan los empresarios. No se puede cruzar un mercado del Medio Oriente, subir hasta una aldea de los Andes o trepar a un taxi en Moscú sin que alguien nos trate de meter a un negocio. Los habitantes de esos países poseen talento,

entusiasmo y asombrosa habilidad para exprimir ganancias prácticamente de la nada. Pueden captar y usar tecnología moderna. De otro modo, las empresas estadounidenses no estarían luchando por controlar el uso no autorizado de sus patentes en el extranjero ni el Gobierno estadounidense estaría dando una batalla tan desesperada por mantener la tecnología bélica moderna fuera del alcance de los países del Tercer Mundo. Los mercados no son monopolio occidental, sino una tradición antigua y universal: ya hace dos mil años Cristo podía reconocer un mercado cuando lo veía y expulsó a los mercaderes, precisamente, por haber convertido el templo en uno; y los mexicanos llevaban sus productos al mercado mucho antes de que Colón llegara a América.

Pero si reconocemos que las personas de los países en transición al capitalismo no son patéticos mendigos ni los abruma hábitos obsoletos ni son prisioneros complacientes de culturas disfuncionales, entonces, ¿por qué el capitalismo no les permite producir riqueza, como en Occidente? ¿Por qué el capitalismo solo prospera en Occidente, como si estuviera preso bajo una campana de cristal?

En este libro intento demostrar que la gran valla que impide al resto del mundo beneficiarse del capitalismo es la incapacidad de producir capital. El capital es la fuerza que eleva la productividad del trabajo y que crea la riqueza de las naciones. El capital es la savia del sistema capitalista, el cimiento del progreso, e irónicamente es justo aquello que los países pobres del mundo parecen no poder producir, no importa con cuánto afán su gente practique todas las demás actividades que definen a una economía capitalista.

También mostraré, con ayuda de datos y cifras que mi equipo de investigación y yo hemos recogido, manzana por manzana y granja por granja en Asia, África, el Medio Oriente y América Latina, que la mayoría de los pobres ya posee los activos que precisa para hacer del capitalismo un éxito. Hasta en los países menos desarrollados, los pobres ahorran. El volumen juntado por los pobres es inmenso: 40 veces toda la ayuda exterior del mundo desde 1945. En Egipto, por ejemplo, hemos estimado que la riqueza acumulada por los pobres es 55 veces la suma de toda la inversión directa extranjera registrada allí, canal de Suez y represa de Asuán incluidos. En Haití, el país más deprimido de América Latina, los activos totales de los pobres representan más de 150 veces toda la inversión extranjera recibida desde que se independizaron de Francia, en 1804. Si los Estados Unidos elevaran su presupuesto de ayuda exterior al nivel que las Naciones Unidas recomiendan —0.7 % del ingreso nacional—, le tomaría al país más rico del mundo más de 150 años transferir a los pobres del mundo recursos equivalentes a los que ellos ya poseen.

Pero se trata de una posesión defectuosa: las casas de los pobres están construidas

sobre lotes con derechos de propiedad inadecuadamente definidos, sus empresas no están constituidas con obligaciones claras y sus industrias se ocultan donde los financistas e inversionistas no pueden verlas. Sin derechos adecuadamente documentados, estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital, no pueden ser comercializados fuera de los estrechos círculos locales donde la gente se tiene confianza mutua, no sirven como garantía para un préstamo ni como participación en una inversión.

En Occidente, en cambio, toda parcela de tierra, toda construcción, toda pieza de equipo o depósito de inventarios está representado en un documento de propiedad que es el signo visible de un vasto proceso oculto que conecta a tales recursos con el resto de la economía. Gracias a este proceso de representación, los activos pueden llevar una vida paralela a su existencia material. En tal condición pueden ser usados como garantía para crédito. La mayor fuente individual de recursos para nuevos negocios en Estados Unidos es la hipoteca sobre la casa del empresario. Estos activos también pueden aportar un nexo con la historia crediticia del propietario, dar un domicilio asequible para la cobranza de deudas e impuestos, ser una plataforma para la creación de servicios públicos confiables y universales, y una base para crear valores (por ejemplo, bonos con respaldo hipotecario) que luego puedan ser redescontados y vendidos en mercados secundarios. Así, mediante este proceso, Occidente inyecta vida a sus activos y los hace generar capital.

El Tercer Mundo y los países que salen del comunismo carecen de este proceso de representación. En consecuencia, casi todos andan subcapitalizados, igual que una empresa está subcapitalizada cuando emite valores por debajo de lo que justificarían sus ingresos y activos. Las empresas de los pobres se parecen mucho a las corporaciones impedidas de emitir acciones o bonos para obtener nuevas inversiones y financiamiento. Sin representaciones, sus activos son capital muerto.

Los habitantes pobres de estos países —la gran mayoría— sí tienen cosas. Pero la mayoría de ellos no cuenta con los medios de representar su propiedad y crear capital. Tienen casas pero no títulos, cosechas pero no certificados de propiedad, negocios pero no escrituras de constitución ni acciones que permitan a sus activos llevar una vida paralela en el mundo del capital. La falta de estas representaciones esenciales explica por qué personas que se han adaptado a todo otro invento occidental, desde el bolígrafo hasta el reactor nuclear, no han podido producir capital suficiente para hacer funcionar su capitalismo local.

Este es el misterio del capital. Para resolverlo hay que comprender cómo así los occidentales, al representar activos mediante títulos, disciernen capital en esos activos y

logran extraérselo. Uno de los grandes desafíos para la mente humana es comprender y alcanzar aquellas cosas que sabemos que existen, pero que no podemos ver. No todo lo real y útil es tangible y visible. El tiempo, por ejemplo, es real, pero solo puede ser eficientemente administrado cuando lo representa un reloj o un calendario. A lo largo de la historia, los humanos han inventado sistemas de representación —escritura, notación musical, teneduría de libros contables de doble entrada— para captar con la mente aquello que las manos nunca podrán tocar. Del mismo modo, los grandes practicantes del capitalismo —desde los creadores de los sistemas integrados de titulación y de las acciones corporativas hasta Michael Milken, quien en los 70 y 80 logró hacer evidente el capital en acciones en las que otros solo vieron chatarra— lo hicieron al ingeniar nuevas formas de representar el potencial invisible y preso en los activos que acumulamos.

Ahora mismo lo circundan —invisibles para usted— ondas de la televisión ucraniana, china y brasileña. Igual lo rodean activos que albergan un capital invisible. Así como las ondas de la televisión de Ucrania son demasiado débiles para dejarse sentir por usted, pero un televisor las puede decodificar para ser vistas y oídas, también el capital puede ser extraído y procesado a partir de los activos. Pero solo Occidente cuenta con el proceso para transformar lo invisible en visible. Es esta disparidad la que explica por qué los países occidentales pueden crear capital y los del Tercer Mundo y la antigua órbita comunista no.

La carencia de este proceso conversor en las regiones más pobres del mundo —donde habitan cinco sextas partes de la humanidad— no es producto de una conspiración monopólica occidental. Más bien, los occidentales dan tan por sentado este mecanismo que han perdido toda conciencia de que existe. Es inmenso, pero nadie lo ve, ni siquiera los estadounidenses, europeos y japoneses, quienes han logrado ser ricos gracias a saber usarlo. Se trata de una infraestructura legal oculta en las profundidades de sus sistemas de propiedad, donde ser dueño de un activo no es sino el umbral de los efectos de la propiedad. El resto del fenómeno es un intrincado proceso creado por el hombre para transformar activos y trabajo en capital. Este proceso no fue creado a partir de un plano y no lo describe un folleto satinado. Sus orígenes son oscuros y su relevancia está enterrada en el subconsciente económico de las naciones capitalistas occidentales.

¿Cómo se nos puede haber escapado algo tan importante? No debe sorprendernos: a menudo sabemos *cómo* hacer cosas sin comprender *por qué* funcionan así. Se navegó con brújulas magnéticas mucho antes de que hubiera una teoría satisfactoria sobre el magnetismo. Los criadores de animales tuvieron un conocimiento práctico de la genética mucho antes de que Gregor Mendel explicara los principios genéticos. Aun

ahora que Occidente prospera sobre la base de una abundancia de capital ¿se comprende realmente cuál es el origen del capital? Es importante averiguarlo. No solo para el Tercer Mundo y los países que salen del comunismo, sino para el propio Occidente, que de soslayarlo podría dañar la fuente de su propia fortaleza.

Hasta ahora a los países occidentales no les ha parecido mal dar totalmente por sentado su sistema para producir capital y dejar indocumentada su historia.

Esa historia debe ser recuperada. Este libro busca reabrir la exploración de la fuente del capital, exponer las fallas económicas de los países pobres y explicar cómo corregirlas. Estas fallas nada tienen que ver con las deficiencias heredadas por la vía cultural o la genética. ¿Hay alguien capaz de sugerir que latinoamericanos y rusos son "homólogos culturales"? Por supuesto que no. Sin embargo, en la pasada década, cuando unos y otros se lanzaron a construir capitalismo sin capital, han sufrido similares problemas políticos, sociales y económicos: escandalosas desigualdades, economías subterráneas, ubicuas mafias, inestabilidad política, fuga de capitales, quebrantamiento de la ley. Estos problemas no se originaron en los monasterios de la Iglesia ortodoxa o a lo largo de los caminos del inca.

En verdad no hay que ser un país tercermundista o que sale del comunismo para padecer estos problemas. Uno podría estar en los Estados Unidos de 1783, cuando el presidente George Washington se quejaba de los "*banditti*... que desnatán y disponen de la crema del país a expensas de la mayoría". Estos *banditti* eran invasores y pequeños empresarios ilegales instalados sobre tierras ajenas. Esos "bandidos" tuvieron que luchar cien años más por el derecho legal a sus tierras y a sus empresas. La lucha de los menos favorecidos para obtener derechos de propiedad legales creó tal maraña de desasosiego y antagonismo social por toda la nueva nación que Joseph Story, presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, se preguntaba en 1820 si los abogados podrían alguna vez desentrañarla.

Los estadounidenses parecen haber olvidado que también ellos alguna vez fueron un país del Tercer Mundo. Los políticos occidentales ayer enfrentaron los mismos dramáticos desafíos que los líderes del Tercer Mundo y de los países que salen del comunismo enfrentan hoy. Pero sus sucesores solo recuerdan un aspecto de la época en que los pioneros que abrieron el oeste de los Estados Unidos andaban descapitalizados por falta de títulos registrados sobre sus tierras y bienes; han olvidado los días en que Adam Smith hacía sus compras en el mercado negro y los pilletes de la calle (los pirañitas o los *gamines* de hoy) rescataban los peniques que entre carcajadas lanzaban los turistas a los fangosos bancos del Támesis y han borrado de sus mentes los tiempos en que los tecnócratas de Jean Baptiste Colbert, ministro mercantilista de Luis XIV, ejecutaron a 16

000 pequeños empresarios cuyos único delito fue contravenir los códigos industriales de Francia sobre manufactura e importación de tela de algodón.

Ese pasado es el presente de muchas naciones. El éxito de los países occidentales a la hora de integrar a sus pobres en sus economías los llevó a olvidar cómo lo hicieron, cómo empezó la creación de capital cuando, en palabras del historiador americano Gordon Wood, “algo portentoso estaba sucediendo en la sociedad y en la cultura que liberó las aspiraciones y las energías de la gente común como nunca antes en la historia estadounidense”.^[1] Ese “algo portentoso” fue que estadounidenses y europeos estaban a punto de establecer leyes de propiedad formal universal y de inventar el proceso de conversión que les iba a permitir crear capital mediante esas leyes.

Fue al universalizar la propiedad formal que Occidente cruzó la línea que conducía al éxito capitalista y este dejó de ser un club privado para volverse una cultura popular, y transformar a los temidos *banditti* de George Washington en los amados pioneros que la cultura norteamericana hoy venera.

* * *

La paradoja es tan clara como inquietante: el capital, componente clave en el avance económico occidental, es el que menos atención ha recibido. La negligencia lo ha envuelto en un velo de misterio. En verdad, en cinco misterios:

El misterio de la información ausente

Las organizaciones de caridad han puesto tanto énfasis en las miserias y en el desamparo de los pobres del mundo que nadie se ha preocupado por documentar debidamente su capacidad de producir y acumular activos. A lo largo de los últimos cinco años, junto con cien colegas de seis países distintos hemos cerrado nuestros libros y abierto los ojos para salir a las calles y al campo de cuatro continentes para sacar la cuenta de la suma ahorrada por los sectores más pobres de esas sociedades. La cantidad es enorme. Pero casi todo es capital muerto.

El misterio del capital

Este es el misterio clave y la pieza central de este libro. El capital es un tema que ha fascinado a los pensadores en los últimos tres siglos: Karl Marx dijo que uno necesitaba ir más allá de la física para tocar a “la gallina que pone los huevos de oro”; Adam Smith

sintió que uno tenía que crear “una suerte de trocha carrozable para ir por el aire” y alcanzar a esa misma gallina. Pero nadie nos ha dicho dónde se oculta la gallina. ¿Qué es el capital?, ¿cómo se produce?, ¿cómo se relaciona con el dinero?

El misterio de la lucidez política

Si hay tanto capital muerto en el mundo, y en manos de tanta gente pobre, ¿por qué los Gobiernos no han intentado sacarle provecho a esta riqueza potencial? Simplemente porque las evidencias que precisaban recién han pasado a ser asequibles en los últimos 40 años, a medida que miles de millones de personas en todo el mundo se han ido desplazando desde una vida organizada a pequeña escala hacia una vida a gran escala. La migración a las ciudades pronto ha dividido el trabajo y generado en los países más pobres una inmensa revolución industrial-comercial que, por increíble que parezca, ha sido virtualmente ignorada.

Las lecciones no aprendidas en la historia de los Estados Unidos

Lo que viene sucediendo en el Tercer Mundo y en los países que salen del comunismo se ha dado antes en Europa y Estados Unidos. Desafortunadamente, hipnotizados con el fracaso de tantas naciones en las puertas del capitalismo, olvidamos cómo fue que lograron llegar los países capitalistas exitosos. Por años he visitado a tecnócratas y políticos en los países avanzados, desde Alaska hasta Tokio, pero en ellos no estaban las respuestas. Solo un misterio. Hasta que encontré las claves en sus libros de historia, y el ejemplo más pertinente en los textos de historia de los Estados Unidos.

El misterio del fracaso legal: por qué las leyes de propiedad no funcionan fuera de Occidente

Desde el siglo XIX, los países pobres copian leyes occidentales para dar a sus ciudadanos un marco institucional productor de riqueza. Hoy siguen haciéndolo y, claro, la cosa no funciona. La mayoría de los ciudadanos sigue sin poder usar la ley para convertir sus ahorros en capital. Por qué sucede esto y qué necesita uno para hacer que la ley funcione son cosas que siguen envueltas en el misterio.

La solución a cada uno de estos misterios será tema de un capítulo en este libro.

A medida que las posibles alternativas al capitalismo se han evaporado, vamos llegando al punto en que por fin podemos estudiar al capital desapasionada y cuidadosamente. El momento está maduro para resolver los problemas de por qué el capitalismo triunfa en Occidente y se empantana en, prácticamente, todo el resto del orbe.

Referencia:

- 1 Wood, Gordon S. (9 de junio de 1994). Inventing American Capitalism. *The New York Review of Books*, p. 49.

CAPÍTULO 2

EL MISTERIO DE LA INFORMACIÓN AUSENTE

Con los años la economía se ha puesto cada vez más abstracta y divorciada de los acontecimientos del mundo real. Los economistas, como norma, no estudian el funcionamiento del sistema económico. Teorizan sobre él. Como dijo cierta vez Ely Devons, un economista inglés, ante un grupo de personas: "Si los economistas desearan estudiar al caballo, no irían a mirar caballos. Se sentarían en sus estudios a preguntarse '¿Qué haría yo si fuese caballo?'"

RONALD H. COASE, *La tarea de la sociedad*

Imagine un país donde nadie puede identificar quién es dueño de qué, las direcciones domiciliarias no pueden ser fácilmente verificadas, la gente no puede ser obligada a pagar sus deudas, los recursos no pueden ser cómodamente convertidos en dinero, la propiedad no puede ser dividida en participaciones, las descripciones de los activos no están estandarizadas y estos no son fáciles de comparar, y donde las reglas que rigen la propiedad varían de barrio en barrio, o incluso de calle en calle. Usted acaba de trasladarse a la vida de un país en vías de desarrollo o de uno que acaba de salir del comunismo. Para mayor precisión, usted ha imaginado la vida del 80 por ciento de su gente, un grupo tan severamente separado de sus élites occidentalizadas como lo estuvieron negros de blancos bajo el *apartheid* en Sudáfrica.

Ese mayoritario 80 por ciento no es, como suele pensarse en Occidente, desesperadamente pobre. A pesar de su patente pobreza, hasta quienes padecen bajo los regímenes más descaradamente desiguales poseen mucho más de lo que nadie

jamás ha sospechado. Pero lo que poseen no está representado en forma tal que produzca valor adicional. Cuando uno deja Frankfurt y aterriza en El Cairo, lo que queda atrás no es el mundo *high-tech* del fax y de las neveras, de la televisión y de los antibióticos. Los egipcios, en principio, pueden acceder a todas esas cosas.

Lo que uno realmente deja atrás es un mundo donde hay transacciones legales y obligatorias sobre derechos de propiedad. Los créditos hipotecarios y los domicilios verificables que generan una riqueza adicional están fuera de alcance incluso para cairotas que podría parecer que viven cómodamente. En las afueras de El Cairo, algunos de los pobres más extremos habitan un barrio de antiguas tumbas llamado “la ciudad de los muertos”. Pero en verdad casi todo El Cairo es una ciudad de los muertos, de capital muerto, de activos que no pueden ser utilizados al máximo. Las instituciones que dan vida al capital —que mediante su trabajo y sus activos le franquean el acceso al interés de terceras personas— no existen aquí.

Para comprender cómo se da esto, uno tiene que mirar hacia el siglo XIX, a los días en que los Estados Unidos estaban forjando una sociedad a partir de sus grandes espacios abiertos. Los estadounidenses habían heredado de Gran Bretaña no solo su fantásticamente compleja normatividad sobre tierras, sino además un vasto sistema de concesiones traslapadas. Entonces era posible que la misma parcela perteneciera a un hombre que la había recibido como parte de una gran concesión de tierras de la corona británica, a otro que sostenía haberla comprado de una tribu autóctona, y a un tercero que la había aceptado como pago salarial de un parlamento estadual. Era posible también que ninguno de los tres la hubiera visto jamás. Mientras tanto, el país se llenaba de inmigrantes que pactaban fronteras, roturaban campos, construían casas, transferían tierras y establecían crédito mucho antes de que los Gobiernos les confirieran derecho legal alguno para realizar aquellos actos. Eran los días de los pioneros y “el salvaje oeste”. Una razón del salvajismo era que esos pioneros, muchos de ellos simples invasores de tierras, “insistían en que su trabajo, no los papeles formales de titulación ni las arbitrarias demarcaciones de linderos, era lo que daba valor a sus tierras y establecía la condición de propietario”.^[1] Creían que, si ocupaban la tierra y la mejoraban con casas y granjas, esta ya era suya. Los Gobiernos estaduales y el federal pensaban distinto, y despacharon tropas para incendiar granjas y destruir edificaciones. Los colonos se defendieron. Cuando los soldados partieron, los pobladores reconstruyeron y volvieron a arrancarle a la tierra una magra pitanza. Aquel pasado estadounidense es el presente del Tercer Mundo.

Una revolución sorpresa

Antes de 1950, gran parte de los países del Tercer Mundo eran sociedades agrícolas cuyas organizaciones le habrían resultado familiar a un europeo del siglo XVIII. La mayoría de las personas trabajaba sobre tierras de propiedad de unos pocos terratenientes, algunos de ellos oligarcas autóctonos, otros colonialistas con plantaciones. Las ciudades eran pequeñas y funcionaban más como mercados y puertos que como centros industriales; las dominaban diminutas élites mercantiles que protegían sus intereses con gruesas capas de normas y de reglamentos.

Después de 1950 empezó en el Tercer Mundo una revolución económica parecida a las fracturas sociales y económicas de Europa hacia 1800. Nuevas máquinas estaban reduciendo la demanda de trabajo rural, mientras que nuevas medicinas y nuevos métodos de salud pública reducían la tasa de mortalidad infantil y alargaban las expectativas de vida. Pronto cientos de miles de personas comenzaron a desplazarse por las flamantes carreteras en dirección de las ciudades tan atractivamente pintadas en los nuevos programas de radio.

La población de las ciudades empezó a crecer a toda velocidad. Solo en China más de 100 millones de personas han migrado del campo a la ciudad desde 1979. Entre 1950 y 1988 la población metropolitana de Puerto Príncipe, Haití, pasó de 140 000 a 1 550 000. Hacia 1998 frisaba los dos millones, casi dos tercios de ellos en barriadas. Ya en 1973, mucho antes de que se diera el flujo más grande, esta oleada de nuevos ciudadanos desesperaba a los expertos. "Todo sucede como si la ciudad se estuviera desmoronando", escribió un urbanista. "Construcción sin control, como sea y por donde sea. Las alcantarillas no pueden drenar las lluvias y se atorán a diario. La población se concentra en áreas donde no hay infraestructura sanitaria... Las aceras de la avenida Dessalines están literalmente tomadas por vendedores ambulantes... Esta ciudad se ha vuelto invivible".[2]

Pocos habían anticipado esta enorme transformación en la forma de vivir y de trabajar de las personas. Las teorías en boga sobre el "desarrollo" buscaban traer la modernidad al campo. No estaba previsto que los campesinos llegaran a las ciudades en pos del siglo XX. Pero decenas de millones llegaron a su nuevo destino a pesar de la reacción de creciente hostilidad urbana. Los recién llegados encontraron un muro impenetrable de reglas que los marginaban de las actividades sociales y económicas legalmente establecidas. Era sumamente difícil para estos nuevos ciudadanos adquirir viviendas legales, entrar a negocios formales o encontrar un empleo legal.

Los obstáculos de la legalidad

Para poder hacernos una idea exacta de cuán difícil era la vida del migrante, mi equipo de investigación y yo abrimos un pequeño taller de confecciones en las afueras de Lima. Nuestra meta era crear un negocio nuevo y perfectamente legal. Entonces, el equipo empezó a llenar formularios —como todo el mundo—, a hacer colas, a tomar autobuses hacia el centro de la ciudad donde se expiden las certificaciones requeridas para operar, según el texto de la ley, un pequeño negocio en el Perú. Les tomó seis horas diarias, y finalmente inscribieron la empresa, 289 días más tarde. Aunque el taller de confecciones estaba orientado a operar con solo un trabajador, el costo de la inscripción legal fue \$ 1231; es decir, 31 veces el salario mínimo mensual peruano de entonces. En otro caso, obtener autorización legal para construir una casa sobre tierra del Estado tomó seis años y 11 meses, y exigió 207 pasos administrativos en 52 oficinas gubernamentales (figura 1). Obtener la titulación legal de ese lote demandó 728 pasos (figura 2); los obstáculos están gráficamente delineados en los cuadros que acompañan a este capítulo. También descubrimos que al transportista particular de un autobús, camioneta o taxi que deseara reconocimiento oficial de su ruta le esperaban 26 meses de trámites burocráticos.

Mi equipo de investigación, ayudado por colegas locales, ha realizado experimentos parecidos en otros países. Los obstáculos estuvieron a la par con lo ocurrido en el Perú y a menudo fueron incluso más intimidantes. En las Filipinas, si una persona ha construido una vivienda en un asentamiento urbano de propiedad estatal o privada y desea comprar legalmente esa tierra, tiene que formar una asociación con sus vecinos a fin de volverse elegible para un programa de vivienda con financiamiento estatal. Todo el proceso podría tomar 168 pasos, involucrar a 53 oficinas públicas y privadas y durar de 13 a 25 años (figura 3). Y esto siempre y cuando el programa estatal de financiamiento de vivienda cuente con fondos suficientes. Si la vivienda ocupara un área considerada todavía “agrícola”, el poblador tendría que vencer algunas vallas más para que esa tierra sea designada de uso urbano: 45 procedimientos burocráticos adicionales ante 13 entidades, lo cual añade dos años más al trámite (figura 4).

En Egipto, quien desee adquirir e inscribir legalmente un lote desértico de propiedad estatal debe superar no menos de 77 procedimientos burocráticos en 31 oficinas públicas y privadas (figura 5). Esto puede tomar de 5 a 14 años. Levantar una vivienda legal en tierras que antes fueron agrícolas toma de 6 a 11 años de forcejeo con la burocracia, tal vez más. Esto explica por qué 4.7 millones de familias egipcias han elegido construir sus viviendas ilegalmente. Si luego de haber construido su casa, un poblador considera llegado el momento de volverse un ciudadano respetuoso de la ley y decide formalizar sus derechos como propietario, se arriesga a que se la demuelan, a pagar una multa exorbitante y a pasar hasta 10 años a la sombra (figura 6).

En Haití, un ciudadano común puede instalarse legalmente sobre un terreno del Estado si primero lo arrienda por cinco años y luego lo compra. Trabajando con colegas en Haití, nuestros investigadores descubrieron que llegar a ese arriendo exigía 65 pasos burocráticos y tomaba en promedio un poco más de dos años (figura 7). Todo por el mero privilegio de alquilar el lote por cinco años. Comprar la tierra suponía otros 111 obstáculos burocráticos y 12 años más (figura 8). Tiempo total para hacerse de un terreno legal en Haití: 19 años. Pero ni este largo vía crucis asegura que esa propiedad permanezca legal.

En efecto, en cada uno de los países que investigamos, encontramos que casi tan difícil como volverse legal es seguir siéndolo. Inevitablemente, la cosa no es tanto que los migrantes quebranten la ley, sino que la ley los quebranta a ellos, motivo para salirse del sistema. En 1976, dos tercios de los trabajadores venezolanos laboraban en empresas legalmente establecidas; hoy la proporción es menos de la mitad. Hace 30 años, en Brasil, más de dos tercios de las nuevas viviendas eran para alquiler. Hoy solo algo así como tres por ciento de la nueva construcción está oficialmente dirigida al alquiler de vivienda. ¿Hacia dónde se esfumó este mercado? A las áreas extralegales de las ciudades brasileñas llamadas *favelas*, que operan al margen de la economía formal altamente reglamentada y se manejan siguiendo la oferta y la demanda. En la *favela* no hay control de alquileres; los alquileres son pagados en dólares americanos y los inquilinos morosos son rápidamente evacuados.

Una vez que estos recién llegados a la ciudad abandonan el sistema pasan a ser extralegales. Su única alternativa es vivir y trabajar por fuera de la ley oficial, usando sus propios acuerdos informales y vinculantes para proteger y movilizar sus activos. Estos acuerdos resultan de una combinación de reglas selectivamente tomadas del sistema legal oficial, con improvisaciones *ad hoc* y costumbres traídas de sus lugares de origen o localmente ideadas. Lo que mantiene a esas reglas juntas es un contrato social sostenido por la comunidad entera e impuesto por autoridades que ella misma ha seleccionado. Estos contratos sociales extralegales han creado un sector vibrante pero subcapitalizado: el centro del mundo de los pobres.

El sector subcapitalizado

Si bien los migrantes son refugiados de la ley, de ningún modo se han replegado hacia la inactividad. En los sectores subcapitalizados del Tercer Mundo y en los países que han dejado atrás el comunismo bullen el trabajo duro y la inventiva. Por todas partes han brotado pequeñas industrias callejeras de cualquier cosa, desde ropa y calzado hasta

imitaciones de los relojes Cartier y de las valijas Vuitton. Son talleres que ensamblan y reensamblan maquinaria, automóviles, incluso autobuses. Los nuevos pobres urbanos han creado industrias y barrios enteros, y tenido que instalar conexiones clandestinas a la electricidad y al agua potable. Hay hasta dentistas que curan caries sin licencia.

Pero esta no es solo una historia del pobre que sirve al pobre. Estos nuevos empresarios también están llenando los vacíos de la economía legal. En muchos países en vías de desarrollo, los autobuses, camionetas y taxis sin autorización constituyen el grueso del transporte público. Luego hay partes del Tercer Mundo donde el negocio de los víveres está, sobre todo, en manos de los vendedores de las barriadas, en las carretillas de la calle o en los quioscos adosados a edificaciones autoconstruidas.

En 1993, la Cámara Mexicana de Comercio estimó que había 150 000 casetas de venta callejera en la capital, y unas 293 000 más en otros 43 centros urbanos mexicanos. Estos diminutos quioscos tienen en promedio un metro y medio de ancho. Los quioscos de México D. F. alineados sobre una sola calle, sin dejar espacios en las intersecciones, alcanzarían más de 210 kilómetros de largo. Miles de miles de personas trabajan en el sector extralegal. Lo hacen en las calles, desde sus hogares, y en oficinas, fábricas y talleres no registrados de la ciudad. En 1994, el Instituto Nacional de Estadística de México estableció el número de "microempresas" informales en todo el país en 2.65 millones.

Estos son ejemplos de la vida real en la economía del sector subcapitalizado en el Tercer Mundo. En los países que salen del comunismo uno puede ver actividades no registradas incluso de mayor sofisticación, desde la producción de partes y programas para computadoras hasta la construcción de aviones caza a reacción para exportar.

Por supuesto que la historia de Rusia es muy distinta de la de países tercermundistas como Haití o Filipinas. Pero desde la caída del comunismo, los Estados que alguna vez conformaron la Unión Soviética han estado deslizándose hacia los mismos esquemas de propiedad informal. En 1995, el semanario *Business Week* informó que a cuatro años del fin del comunismo en Rusia solo "unos 280 000 de los 10 millones de agricultores son dueños de sus tierras". Otro informe presenta una típica imagen del Tercer Mundo: "[En la ex Unión Soviética] los derechos a la posesión, el uso y enajenación privados de la tierra están inadecuadamente definidos y no están claramente protegidos por la ley... Los mecanismos que las economías de mercado utilizan para proteger los derechos a la tierra aquí aún están en pañales... El propio Estado sigue restringiendo los derechos de uso sobre tierras que no son de su propiedad".[3] Según cálculos basados en el consumo eléctrico, entre 1989 y 1994 la actividad no oficial en los países que fueron soviéticos

pasó de 12 por ciento a 37 por ciento de la producción total. Hay quienes estiman una proporción mayor.

Nada de esto resultará novedoso para quienes viven fuera de Occidente. Solo se precisa abrir la ventana o tomar un taxi del aeropuerto al hotel para ver las casas apretujadas sobre el perímetro de la ciudad, ejércitos de vendedores lanzando el pregón de su mercadería por las calles, atisbos de diligentes talleres ocultos por puertas de garaje y guaguas, busetas o microbuses destartados zigzagueando por calles mugrientas. En Occidente, la extralegalidad es percibida como un tema "marginal": mercados negros, pobreza, desempleo, o como un mundo donde pululan maleantes, individuos siniestros que solo podrían interesar a la Policía, a los antropólogos y a los misioneros.

Pero fuera de Occidente, lo marginal es la legalidad, mientras que la extralegalidad se ha vuelto la norma. Los pobres ya se han hecho del control de gran cantidad de inmuebles y actividades productivas. Los organismos internacionales que desplazan a sus consultores en avión hasta las relucientes torres de vidrio de los barrios elegantes para reunirse con el "sector privado" local en realidad solo están dialogando con una fracción del mundo empresarial. El grueso de la iniciativa empresarial en los países del Tercer Mundo se encuentra entre los recolectores de basura, los fabricantes de artefactos y las compañías de construcción ilegales ubicadas en el otro extremo de la sociedad. La única disyuntiva real de los Gobiernos de esos países es incorporar esos recursos económicos a un marco legal ordenado y coherente, o seguir viviendo en la anarquía.

¿Cuánto capital muerto?

A lo largo de la década pasada mis investigadores, ayudados por profesionales locales bien informados, han hecho encuestas en cinco ciudades del Tercer Mundo —El Cairo, Lima, Manila, México D. F. y Puerto Príncipe— buscando un estimado del valor de lo que poseen aquellos a quienes leyes discriminatorias han dejado fuera de la economía capitalizada. (Estos resultados son resumidos gráficamente en los cuadros al final de este capítulo). Para hacer más patentes nuestros resultados, concentramos nuestra atención en el activo más tangible y detectable: la propiedad inmueble.

La venta de alimentos o calzado, la mecánica automotriz o la falsificación de relojes Cartier son actividades difíciles de contar y aún más difíciles de valorizar. Pero no hay cómo ocultar las edificaciones. Uno puede establecer su valor simplemente averiguando el costo de los materiales de construcción y observando el precio de venta de edificaciones comparables. Pasamos varios miles de días contando construcciones

manzana por manzana. Cuando había autorización, publicábamos los resultados obtenidos en cada país para que pudieran ser abiertamente discutidos y criticados. Con la colaboración de la gente del lugar, pusimos nuestros métodos y resultados a prueba una y otra vez.

Descubrimos que la manera de construir de la gente en el sector subcapitalizado asume tantas formas como obstáculos legales haya que superar. El ejemplo más obvio es la erección de casuchas sobre tierras del Estado. Pero nuestros investigadores descubrieron maneras mucho más creativas de evadir las leyes de propiedad inmobiliaria. En el Perú, por ejemplo, la gente ha formado cooperativas agrícolas para comprarles tierras a los propietarios y luego convertirlas en asentamientos residenciales e industriales. Como no hay rutas fáciles para cambiar la forma de tenencia de la tierra, los agricultores de las cooperativas estatales la subdividieron ilegalmente en parcelas privadas. Por lo tanto, pocos, si acaso alguno, tienen títulos válidos sobre su tierra. En Puerto Príncipe, incluso, propiedades bastante costosas cambian de manos sin que nadie se preocupe de informar a los registros públicos, donde de todos modos aguarda un irremediable amontonamiento de papeles burocráticos. En Manila, nuevas urbanizaciones se levantan sobre tierra zonificada exclusivamente para uso industrial. En El Cairo, los inquilinos de antiguos proyectos de vivienda pública con alquiler controlado y cuatro pisos les construyen ilegalmente tres más encima, y luego venden los apartamentos a parientes y a otros clientes. También, en El Cairo, los inquilinos legales de apartamentos con alquileres congelados a principios de los años 50, quienes hoy pagan menos de un dólar al año, subdividen esos inmuebles en apartamentos más pequeños y los arriendan a precios de mercado.

Algunas de esas viviendas fueron construidas violando todo tipo de leyes: fueron extralegales desde el primer día. Otras edificaciones —casas de Puerto Príncipe, apartamentos de alquiler controlado en El Cairo— se originaron en el sistema legal, pero luego se apartaron a medida que la ley se fue volviendo demasiado onerosa y complicada de cumplir. Por un camino u otro, casi toda morada urbana que estudiamos escapaba a la esfera de la legalidad y, por lo tanto, del marco de reglas que hubiera podido aportarle las representaciones e instituciones necesarias para crear capital. Aun así, muchos ostentan títulos de propiedad o algún documento que parece vincularlos a sus activos. Lo que ocurre es que muchos de esos papeles no reflejan la verdadera condición de propietario tal como la ley y los registros públicos la reconocen. Por casi todo el Tercer Mundo son demasiadas las transacciones extralegales con documentos legales y han convertido en obsoletos a los archivos y a los mapas oficiales. Por eso, los recursos de la mayor parte de las personas son invisibles en lo financiero y comercial.

Nadie sabe realmente quién posee qué y dónde, quién es responsable del cumplimiento de qué obligaciones, quién responde por las pérdidas y los fraudes, y de qué mecanismos se dispone para imponer pagos por bienes y servicios entregados. En consecuencia, el potencial económico de la mayor parte de los activos en estos países no ha sido identificado ni convertido en capital; por ello, la economía del intercambio se mantiene constreñida y estancada.

Esta visión del sector descapitalizado es notoriamente distinta de la imagen que suele pintarse del mundo en vías de desarrollo. Pero es allí donde vive la mayor parte de la gente. Es un mundo donde la propiedad de activos es difícil de rastrear y de validar, y no la gobierna juego alguno de reglas legalmente reconocibles; donde los atributos económicos potencialmente útiles en los activos no han sido descritos u organizados; donde ellos no pueden ser usados para obtener plusvalía a través de múltiples transacciones, pues la falta de fijación y de certidumbre deja demasiado lugar al malentendido, a la confusión, a la revocación de acuerdos y a recuerdos imprecisos; donde la mayor parte de los activos es, en dos palabras, capital muerto.

¿Cuánto vale este capital muerto?

El capital muerto bordea, formando virtuales montañas, las calles de cada país en vías de desarrollo o que sale del comunismo. Según nuestros cálculos, en las Filipinas, 57 por ciento de los habitantes de la ciudad y 67 por ciento de los del campo ocupan viviendas que son capital muerto (figura 9). En el Perú, 53 por ciento de los habitantes de la ciudad y 81 por ciento de los del campo habitan viviendas extralegales (figura 10).

Las cifras son aún más dramáticas en Haití y en Egipto. En Haití, siempre de acuerdo con nuestros estudios, 68 por ciento de las personas en la ciudad y 97 por ciento en el campo tienen viviendas sobre las cuales nadie tiene argumentos legales claros (figura 11). En Egipto, la vivienda que es capital muerto aloja a 92 por ciento en la ciudad y a 83 por ciento en el campo (figura 12).

En términos occidentales, muchas de estas viviendas no valen mucho. Una modesta edificación en Puerto Príncipe puede costar no más de \$ 500, una cabaña contigua a un canal contaminado en Manila no más de \$ 2700, una casa de cierta importancia en una aldea de las afueras El Cairo solo unos \$ 5000, y en los cerros que rodean Lima un bungalow respetable con garaje y ventana panorámica se valoriza en solo \$ 20 000. Pero hay enormes cantidades de este tipo de casa, y su valor conjunto dramáticamente eclipsa la fortuna total de los ricos (figuras 13-20).

En Haití, los inmuebles rurales y urbanos sin título suman unos \$ 5200 millones. Para ponerlo en contexto, esta suma cuadruplica el total de los activos de todas las empresas que operan legalmente en el país. Es nueve veces el valor de todos los activos de propiedad del Estado haitiano. Es 158 veces el valor de toda la inversión directa extranjera en la historia registrada de Haití hasta 1995. ¿Es Haití una excepción, una parte del África francófona puesta por error en el hemisferio americano, donde el régimen de François Duvalier retrasó el surgimiento de un sistema legal sistematizado?

Quizás. Consideremos entonces al Perú, un país hispano-indoamericano muy distinto en su tradición y en su conformación étnica. El valor de las propiedades inmuebles rurales y urbanas extralegalmente poseídas en el país suma unos \$ 74 000 millones. Esto es cinco veces la valorización total de la Bolsa de Valores de Lima antes de su depresión de 1998, once veces más que el valor de las empresas y servicios estatales potencialmente privatizables y 14 veces el valor de toda la inversión directa extranjera en el país a lo largo de su historia documentada. ¿Replicaría usted que la economía formal del Perú también ha sido atrofiada por las tradiciones autoritarias del antiguo imperio inca, por la influencia corruptora de la España colonial y por la reciente guerra contra los maoístas de Sendero Luminoso?

Pues bien, consideremos entonces a las Filipinas, un exprotectorado de los Estados Unidos en Asia. El valor de la propiedad inmueble sin título es \$ 133 000 millones, cuatro veces la capitalización de las 216 compañías registradas en la Bolsa de Valores de Manila, siete veces el total de los depósitos en los bancos comerciales del país, nueve veces el capital conjunto de las empresas estatales y 14 veces el valor de toda la inversión directa extranjera.

Tal vez las Filipinas también sean anómalas, producto de cómo la cristiandad se desarrolló en el antiguo imperio colonial español. Consideremos entonces a Egipto. En la valorización que realizamos con nuestros colegas egipcios, el capital muerto en propiedad inmueble de ese país suma unos \$ 240 000 millones. Esto es 30 veces el valor de todas las acciones en la Bolsa de Valores de El Cairo y, como ya he mencionado, 55 veces el monto de toda la inversión directa extranjera en Egipto.

En cada país que hemos investigado, el ingenio empresarial de los pobres ha creado riqueza a gran escala, riqueza que también constituye de lejos la mayor fuente potencial de recursos de capital para el desarrollo. Estos activos no solo exceden largamente el valor de las propiedades del Gobierno, de las bolsas de valores locales y de la inversión directa extranjera; además, son muchas veces mayores que toda la ayuda concedida por las naciones avanzadas y que todos los préstamos extendidos por el Banco Mundial.

Los resultados asombran aún más cuando proyectamos los datos de los cinco países

que hemos estudiado a todos los países del Tercer Mundo y a los recién salidos del comunismo. Estimamos que en estos países más o menos 85 por ciento de los lotes urbanos, y entre 40 por ciento y 53 por ciento de las parcelas rurales, están bajo una forma de tenencia tal que los inhabilita para crear capital. La valorización de todos estos activos inevitablemente arrojará un número aproximado. Pero creemos que nuestros estimados son todo lo preciso que pueden serlo y, dentro de ello, bastante conservadores.

Calculamos que el valor de los inmuebles en posesión, mas no en propiedad legal de los pobres de los países del Tercer Mundo y de los que salen del comunismo suma no menos de \$ 9.3 millones de millones (figura 21).

Esta es una cifra que vale la pena ponderar. \$ 9.3 millones de millones casi duplica el circulante total de moneda de los Estados Unidos (figura 22). Es casi el valor total de las compañías en lista de las principales bolsas de valores en los 20 países más desarrollados del mundo: Nueva York más Tokio, Londres, Frankfurt, Toronto, París, Milán y una docena más. Es más de 20 veces el total de la inversión directa extranjera en el Tercer Mundo y en lo que fue el mundo comunista en el decenio previo a 1989, 46 veces todos los préstamos del Banco Mundial en las tres últimas décadas, y 93 veces la ayuda para el desarrollo dada por todos los países avanzados al Tercer Mundo desde entonces.

Hectáreas de diamantes

Las palabras "pobreza internacional" con demasiada facilidad evocan imágenes de mendigos durmiendo en las calzadas de Calcuta y niños africanos muriendo de hambre entre la arena. Tales escenas son, por supuesto, ciertas, y cientos de millones de nuestros prójimos exigen y merecen nuestra ayuda. Sin embargo, la imagen más desconsoladora del Tercer Mundo no es la más exacta. Peor aún, ella hace que nuestra atención se aleje de los arduos logros de aquellos pequeños empresarios que se han impuesto a todo obstáculo imaginable para crear entre todos la porción mayor de la riqueza de su sociedad. Una imagen más cierta mostraría a un hombre y a una mujer que con gran esfuerzo han ahorrado para construir una casa para ellos y sus hijos, y que están creando empresas donde nadie imaginó que podrían establecerse. Me rebelo ante quienes estereotipan a heroicos empresarios como si ellos estuvieran contribuyendo a agravar el problema de la pobreza global.

Ellos no son el problema. Son la solución.

En los años que siguieron a la guerra civil estadounidense, un conferencista llamado Russell Conwell recorrió los Estados Unidos con un mensaje que conmovió a millones.

Relataba la historia de un comerciante oriundo de esas tierras al que un profeta había prometido riquezas más allá de su imaginación si solo salía en pos de su tesoro. El comerciante recorrió el mundo solo para volver a casa anciano, triste y derrotado. Al reingresar a su casa abandonada, sintió sed. Pero el pozo de su propiedad se había secado. Tomó su lampa y cansinamente empezó a cavar uno nuevo, y en ese instante se topó con Golconda, la mayor mina de diamantes del mundo.

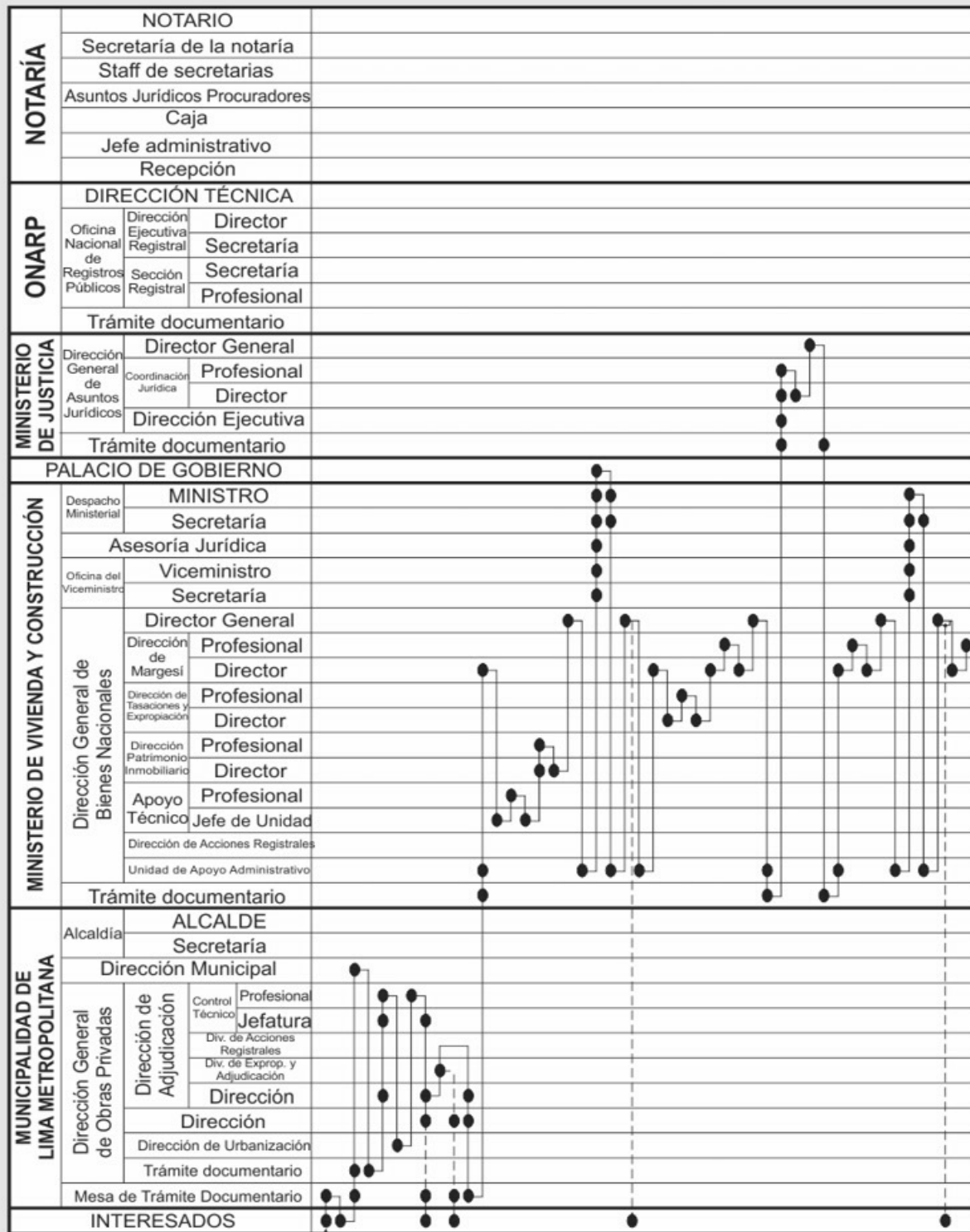
El mensaje de Conwell es útil. Los líderes de los países del Tercer Mundo y los de los países que salen del comunismo no necesitan deambular por los ministerios extranjeros y las instituciones financieras internacionales en busca de fortuna. En medio de sus propios barrios populares y barriadas hay, ya que no hectáreas de diamantes, sí millones de millones de dólares, todos listos para ser utilizados si solo logramos desentrañar el misterio de cómo estos activos pueden ser transformados en capital vivo.

Referencias:

- 1 Pisani, Donald J. (1996). *Water, Land, y Law in the West: The Limits of Public Policy, 1850-1920* (p. 51). Lawrence: University Press of Kansas.
- 2 Comentarios del arquitecto y urbanista Albert Mangonese en *Conjunction* n.º 119, febrero-marzo de 1973, p. 11.
- 3 Rolfes, Leonard J. Jr. (1996). The Struggle for Private Land Rights in Russia, *Economic Reform Today*, (1), p. 12.

Figura 1

LA FORMALIZACIÓN DE UNA VIVIENDA ADQUIRIDA LEGALMENTE INVOLUCRA CINCO GRANDES ETAPAS; SOLO LA PRIMERA, LA ADJUDICACIÓN DEL TERRENO DEL ESTADO, TOMA 207 PASOS



PASO 1

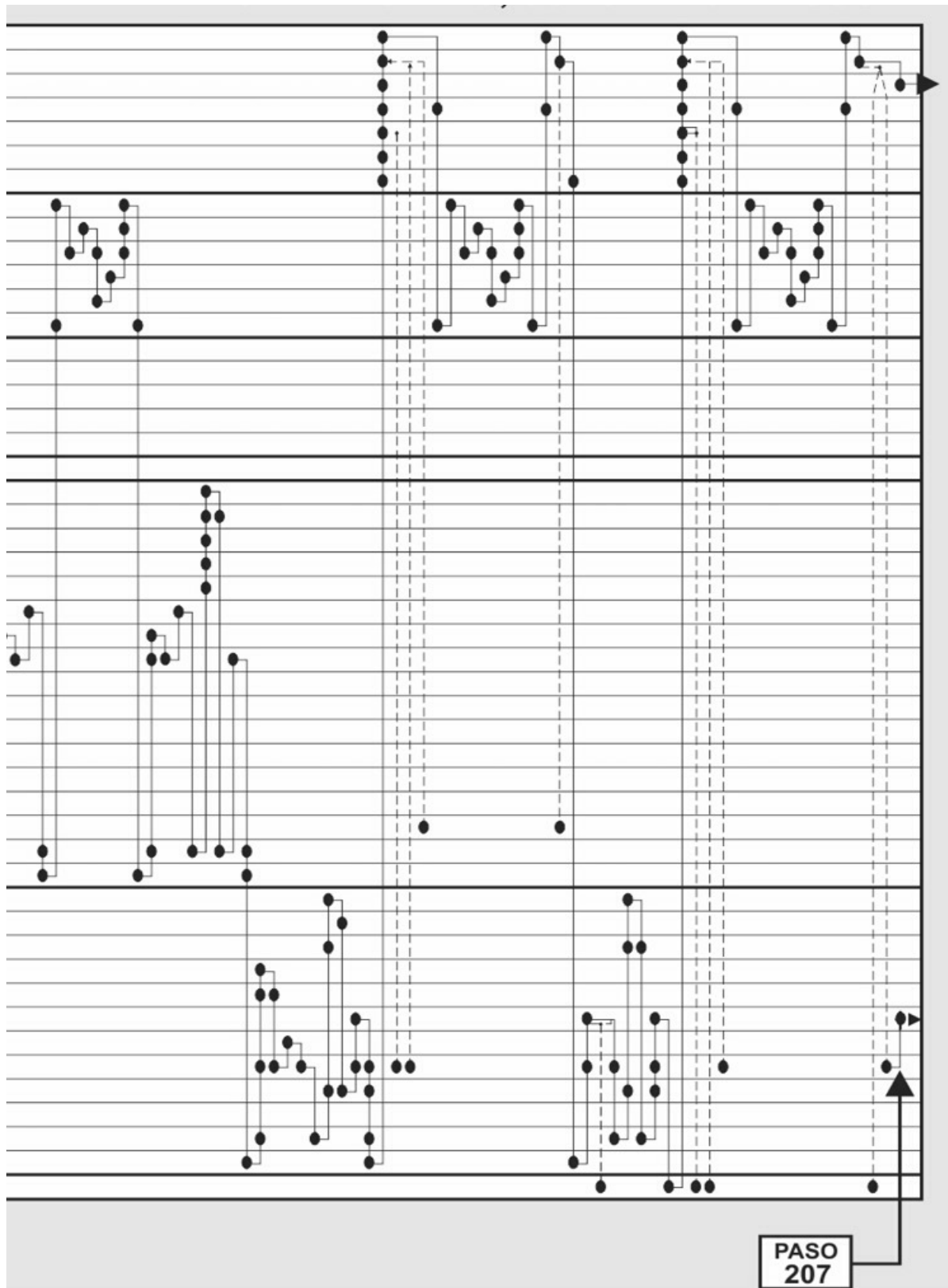
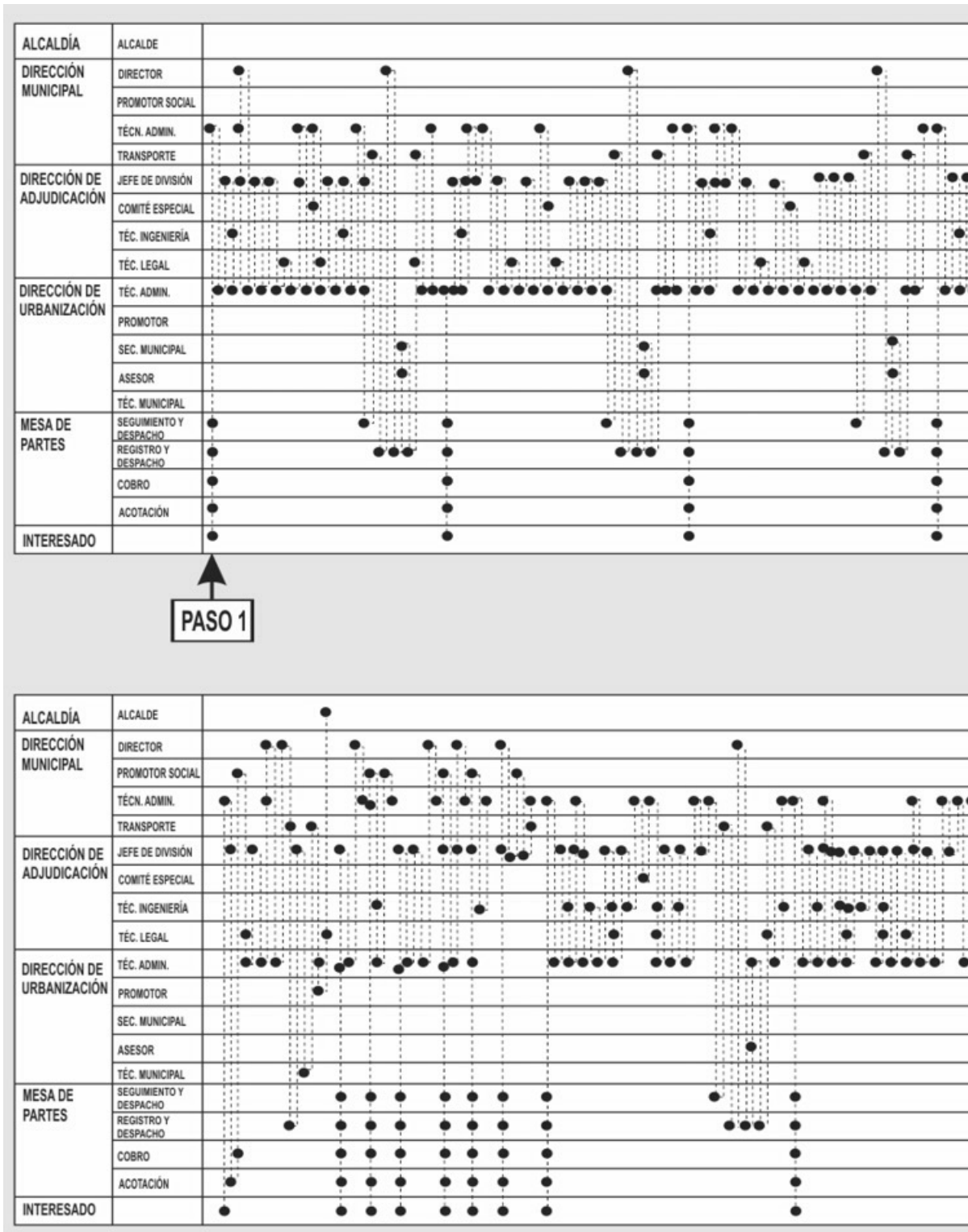


Figura 2

728 PASOS BUROCRÁTICOS REQUERIDOS POR LA MUNICIPALIDAD DE LIMA PARA OBTENER EL TÍTULO LEGAL DE UNA CASA EN UN ASENTAMIENTO DE VIVIENDAS RECONOCIDO



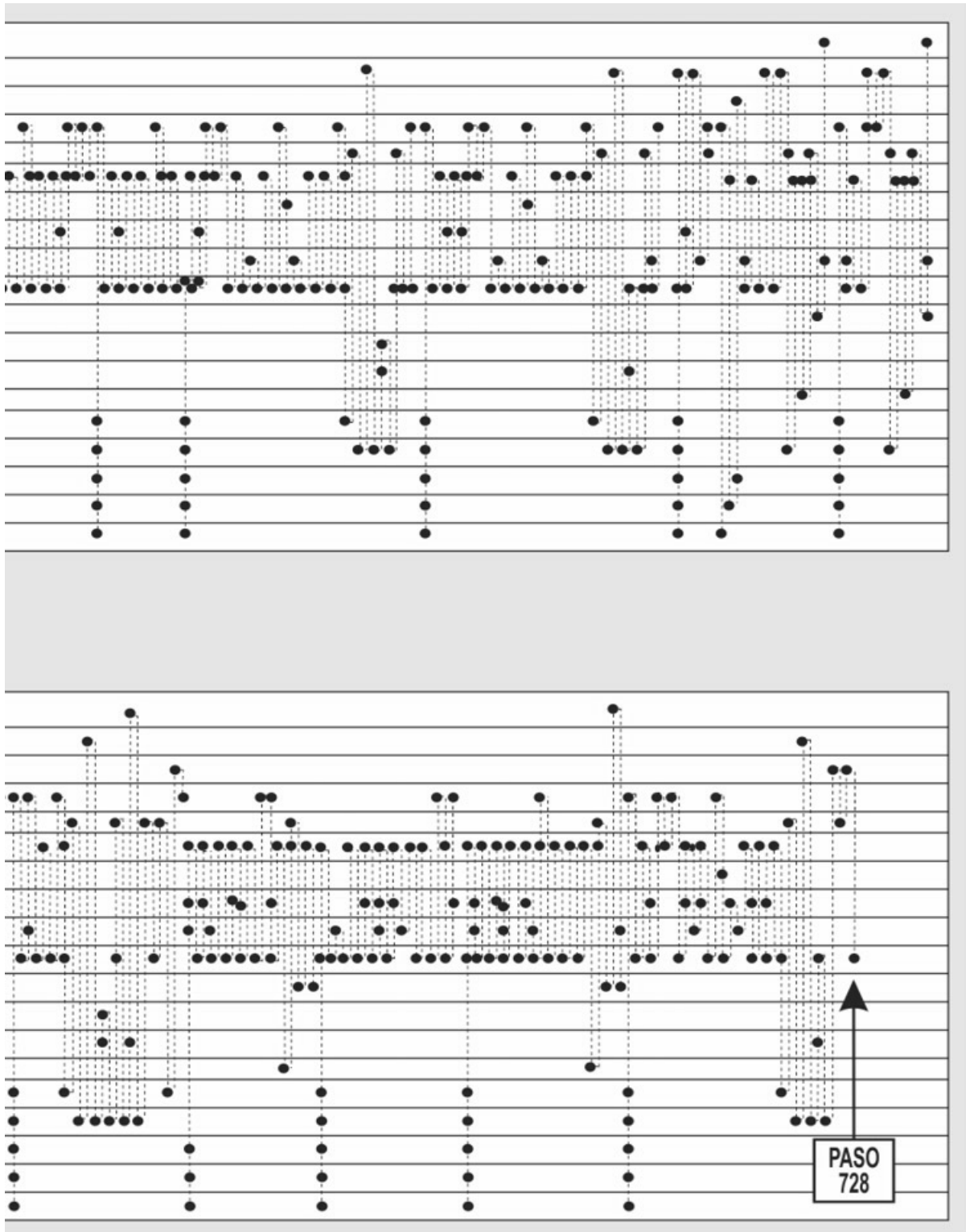
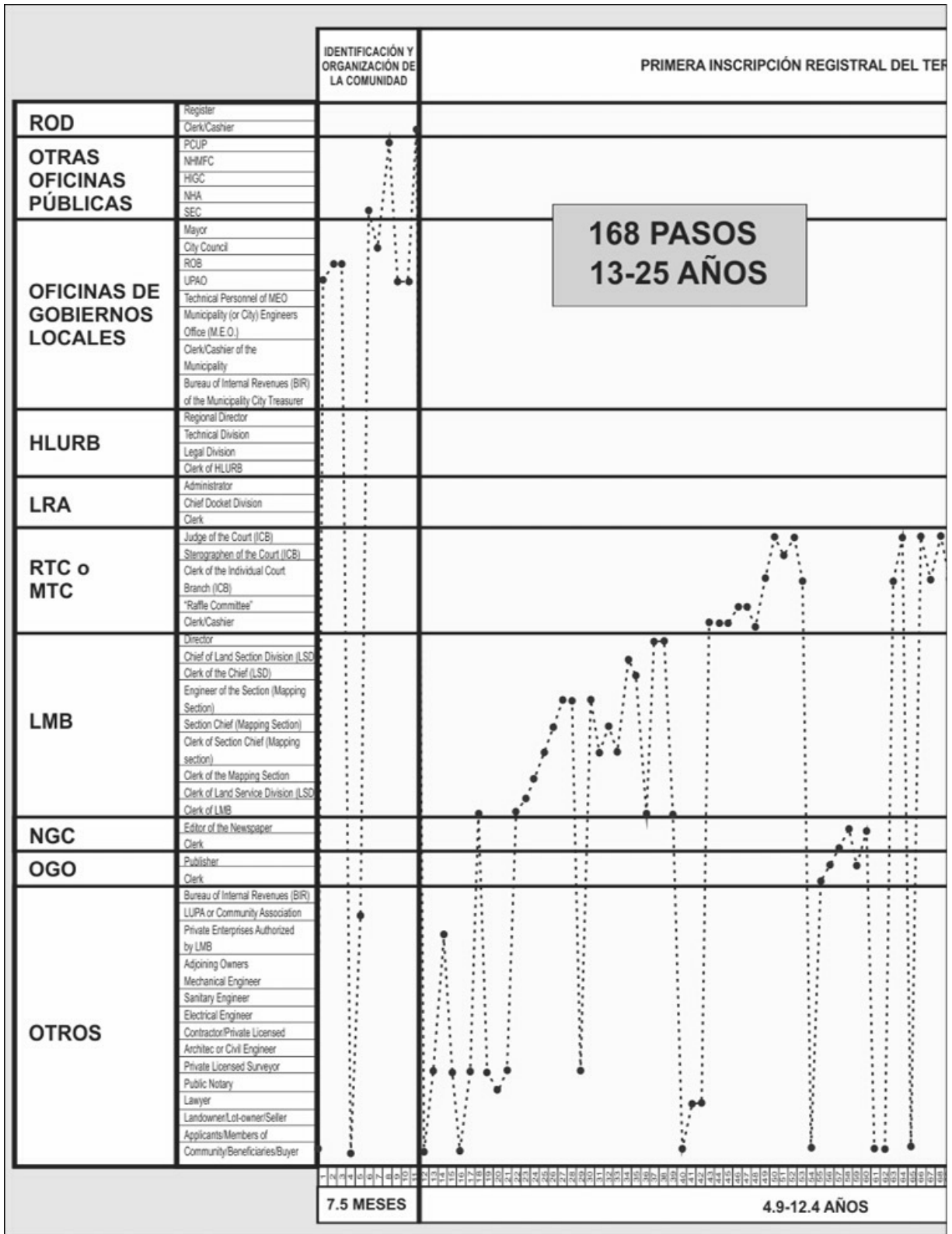


Figura 3

PROCEDIMIENTOS PARA FORMALIZAR LA PROPIEDAD URBANA INFORMAL EN LAS FILIPINAS



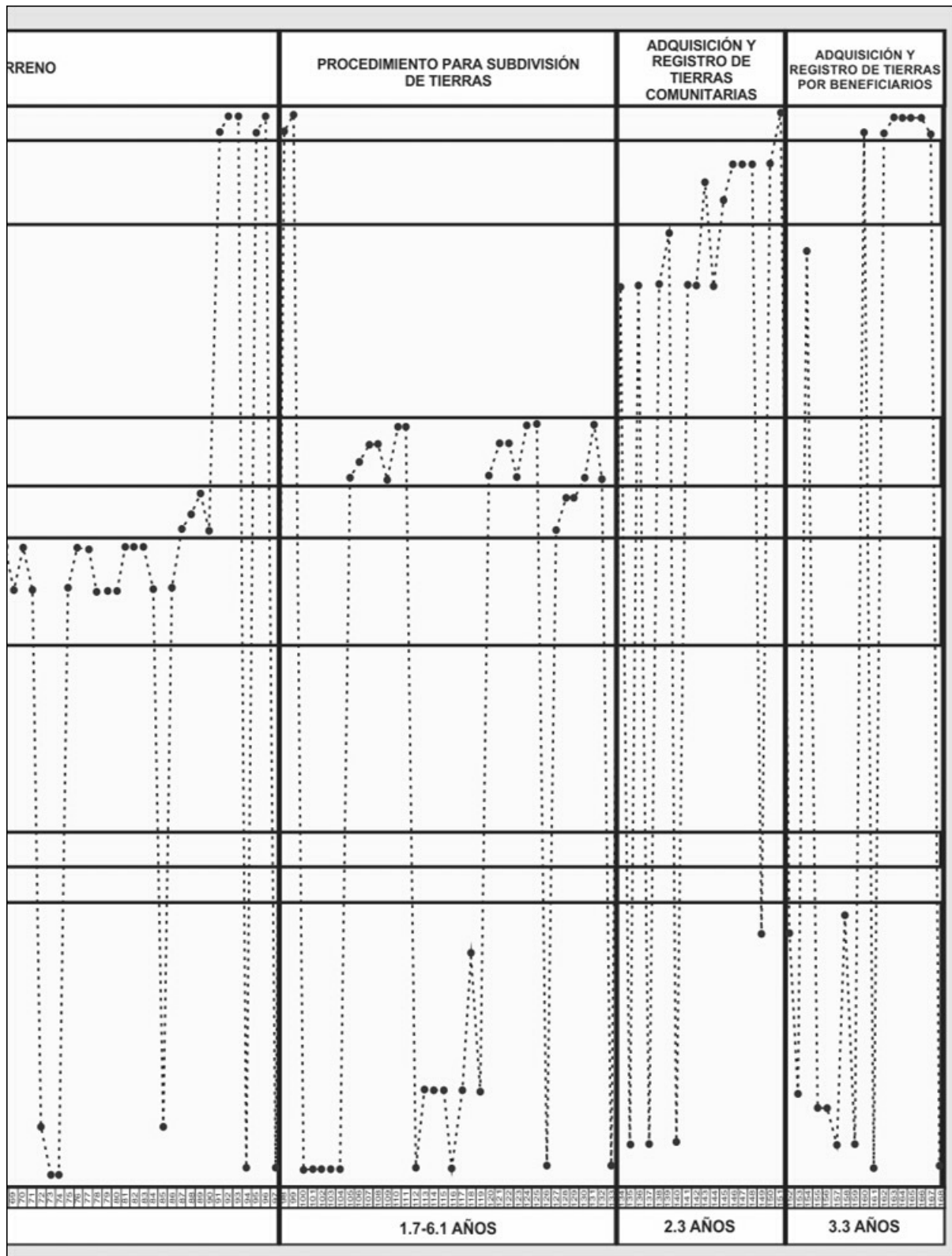
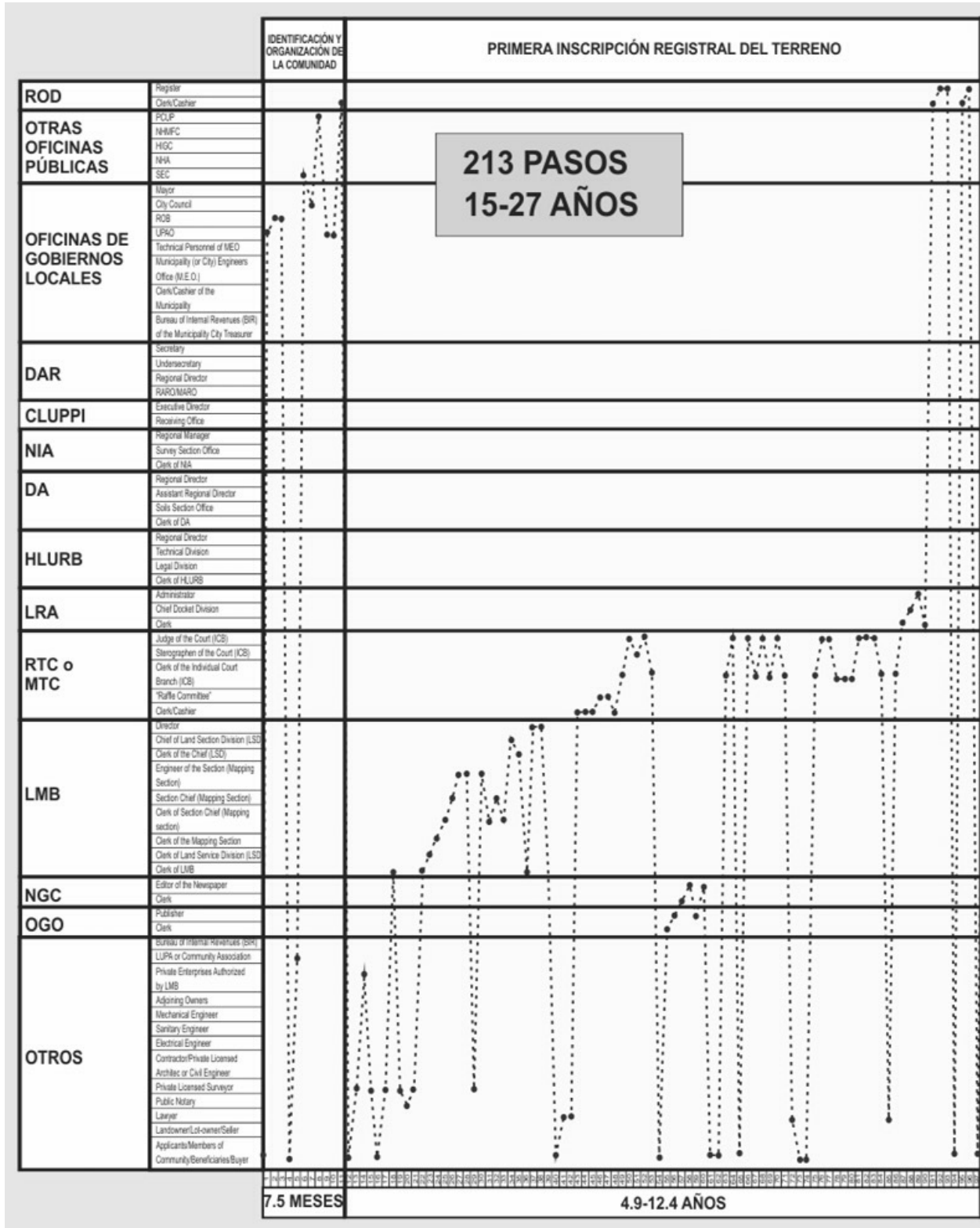


Figura 4

PROCEDIMIENTOS PARA FORMALIZAR LA PROPIEDAD INFORMAL EN LAS FILIPINAS, incluido el cambio de uso de tierras agrícolas a urbanas



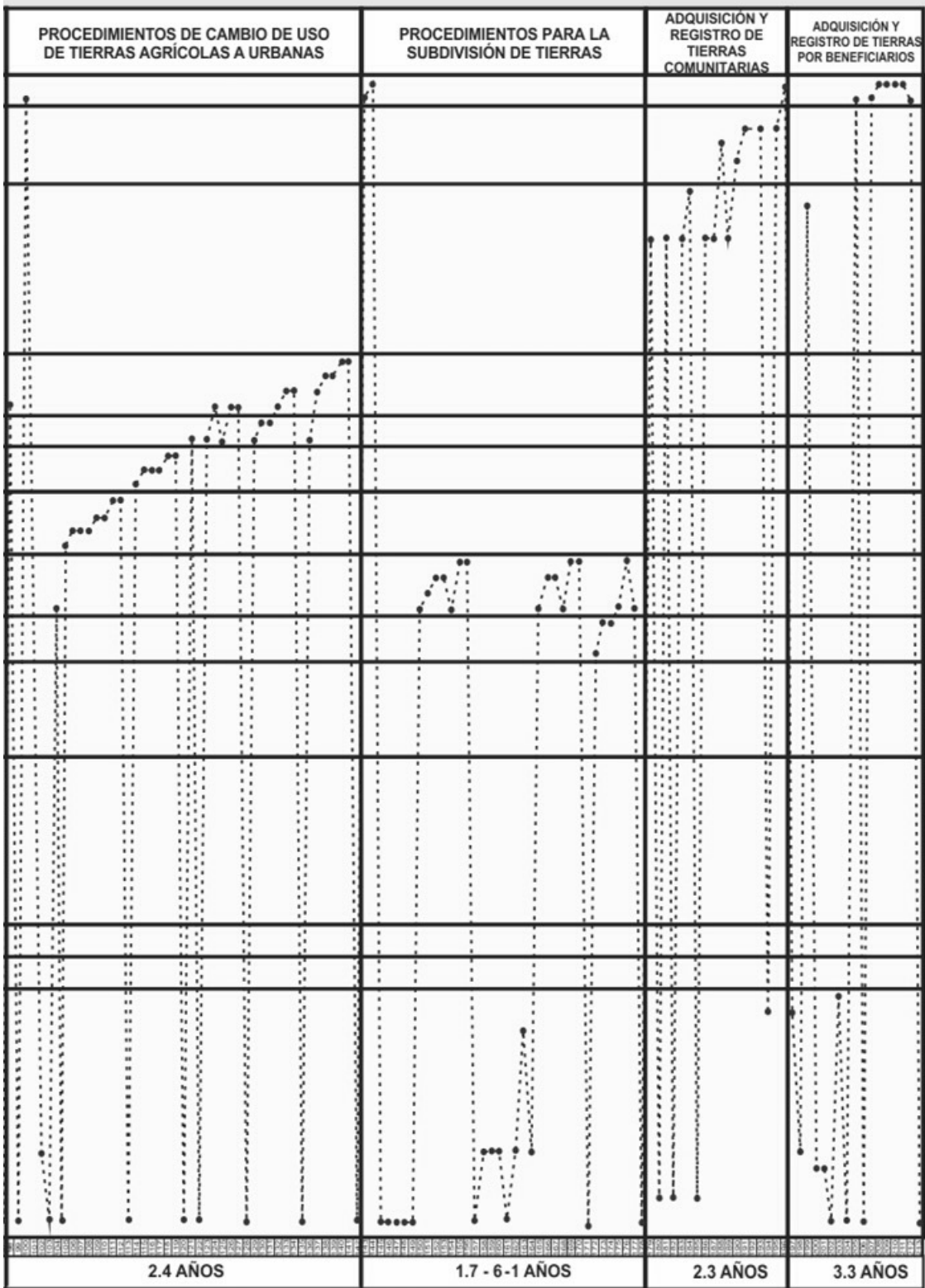
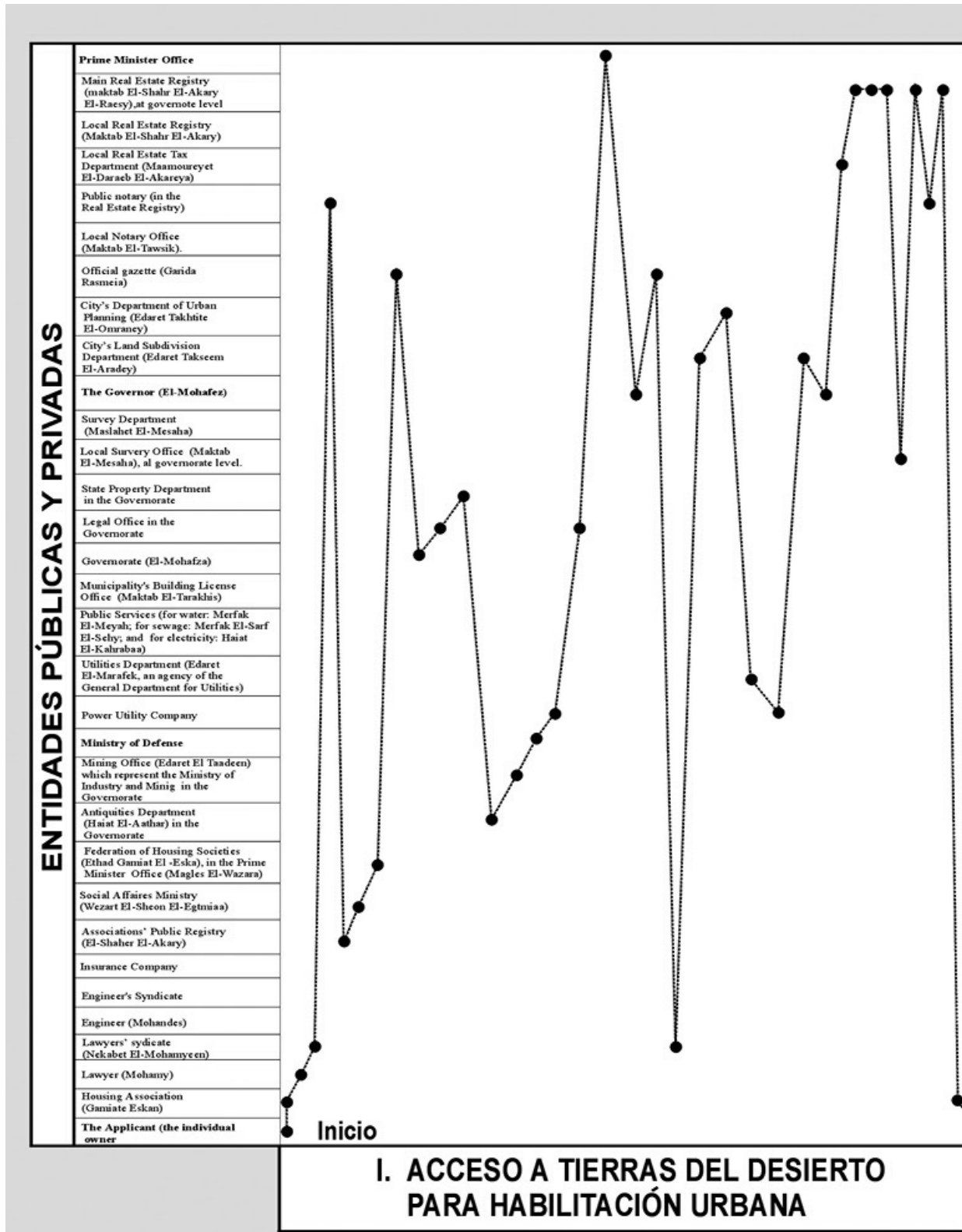


Figura 5

PROCEDIMIENTOS PARA acceder a tierras del desierto con fines de construcción y para registrar estos derechos de propiedad en egipto (6-14 años)



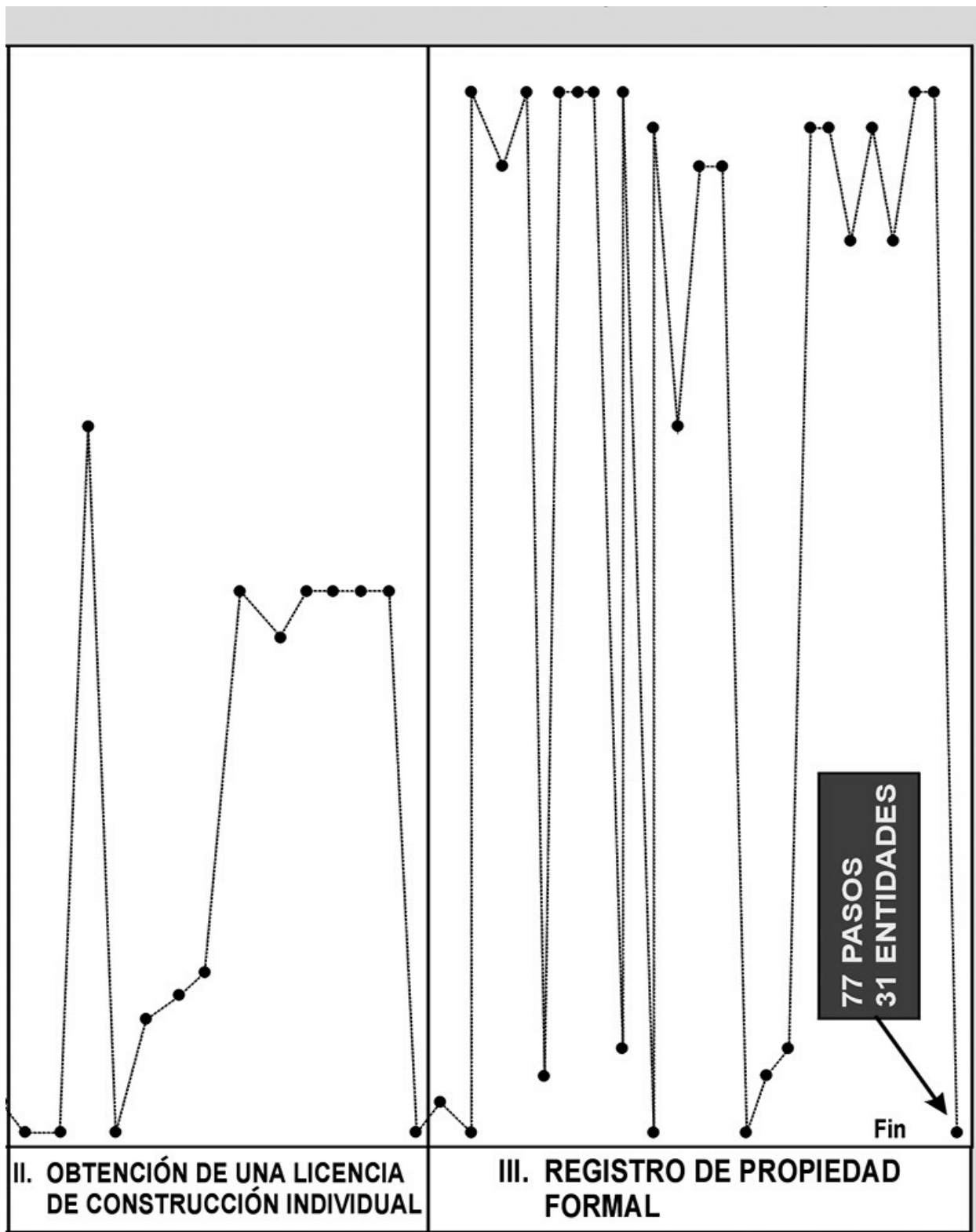
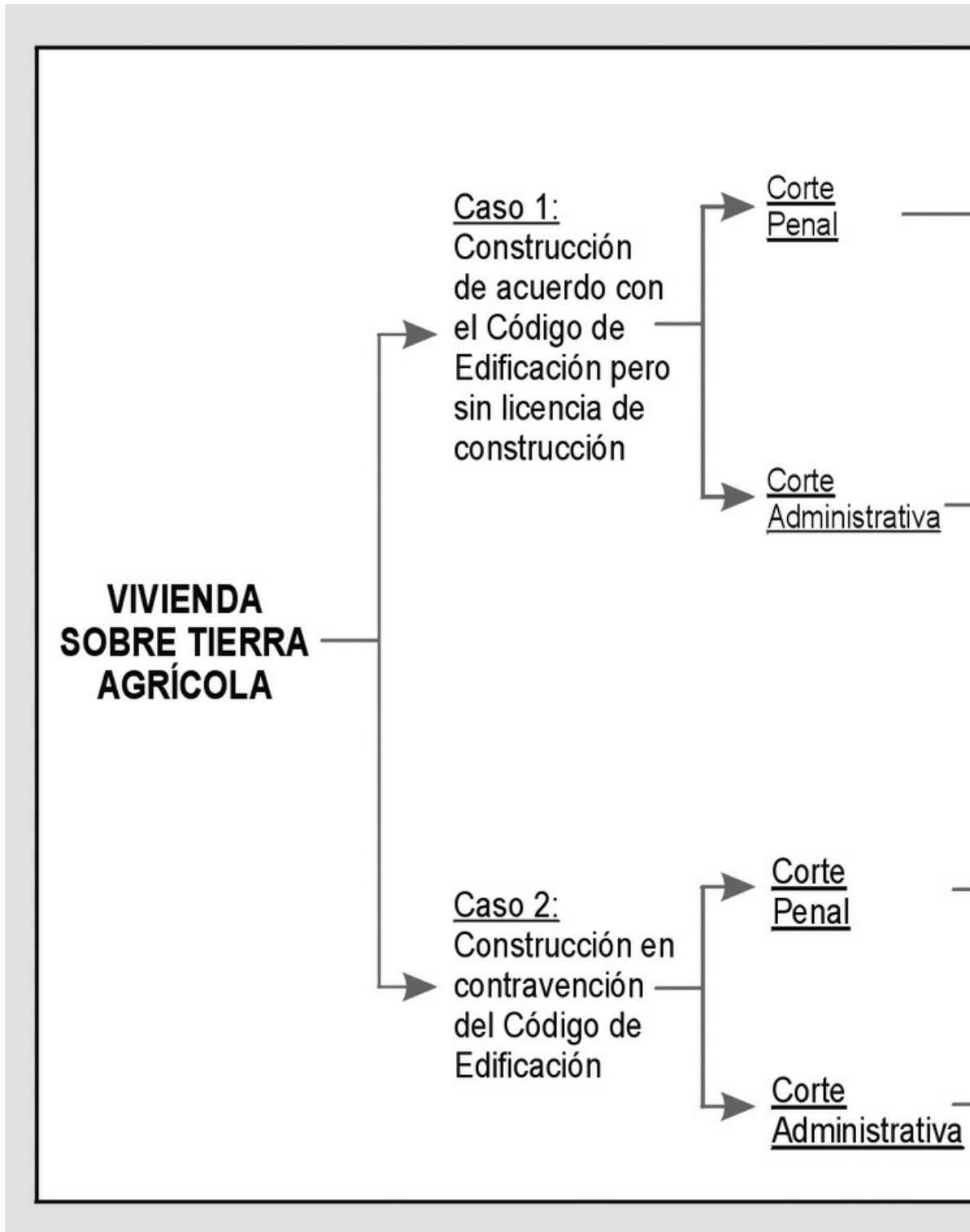


FIGURA 6

PROCEDIMIENTOS disponibles para regularizar una vivienda informal construida sobre tierra agrícola (dos casos) en egipto (6-11 años)



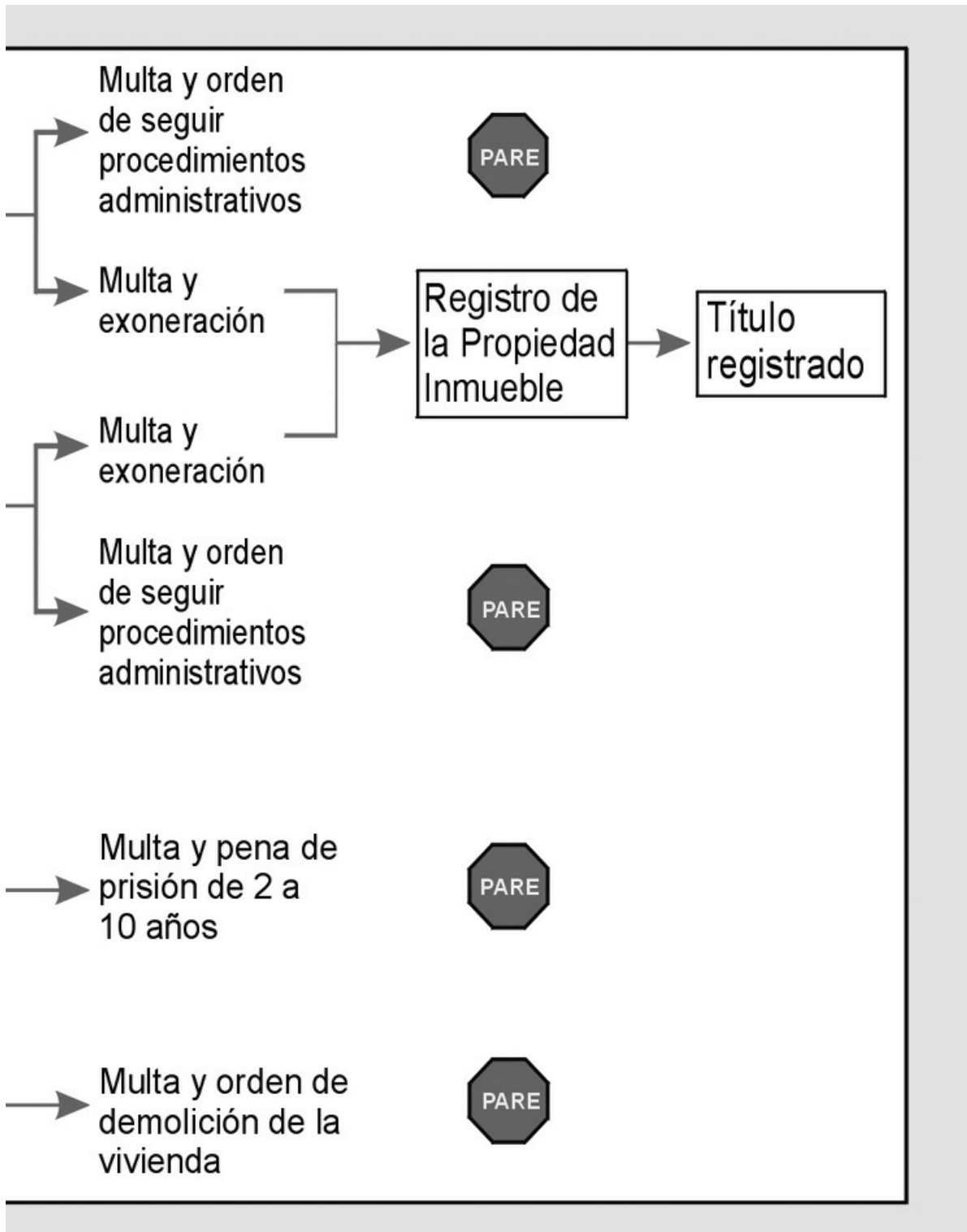
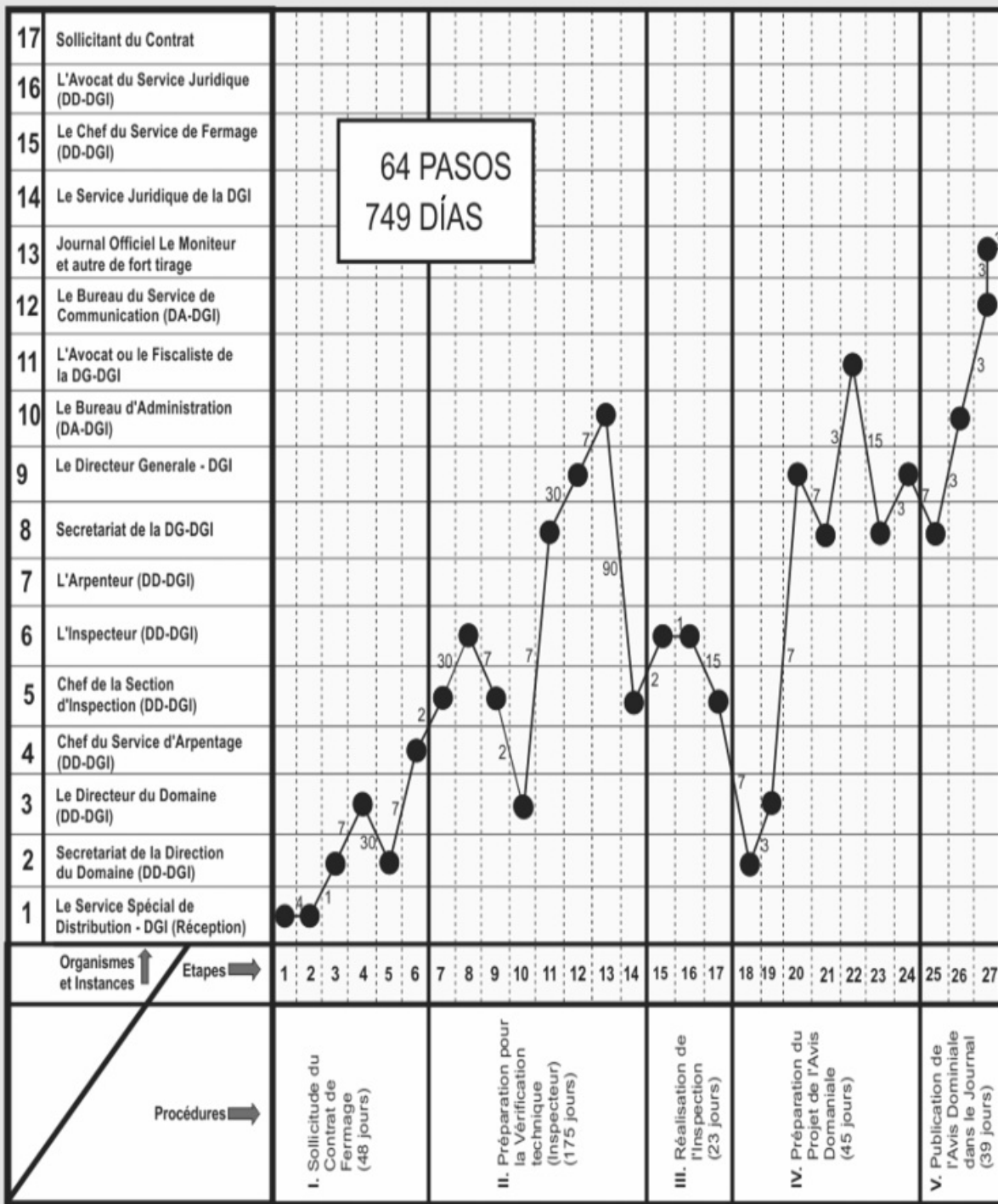


Figura 7

PROCEDIMIENTOS para obtener un contrato de arrendamiento (fermage) de tierra estatal en haití



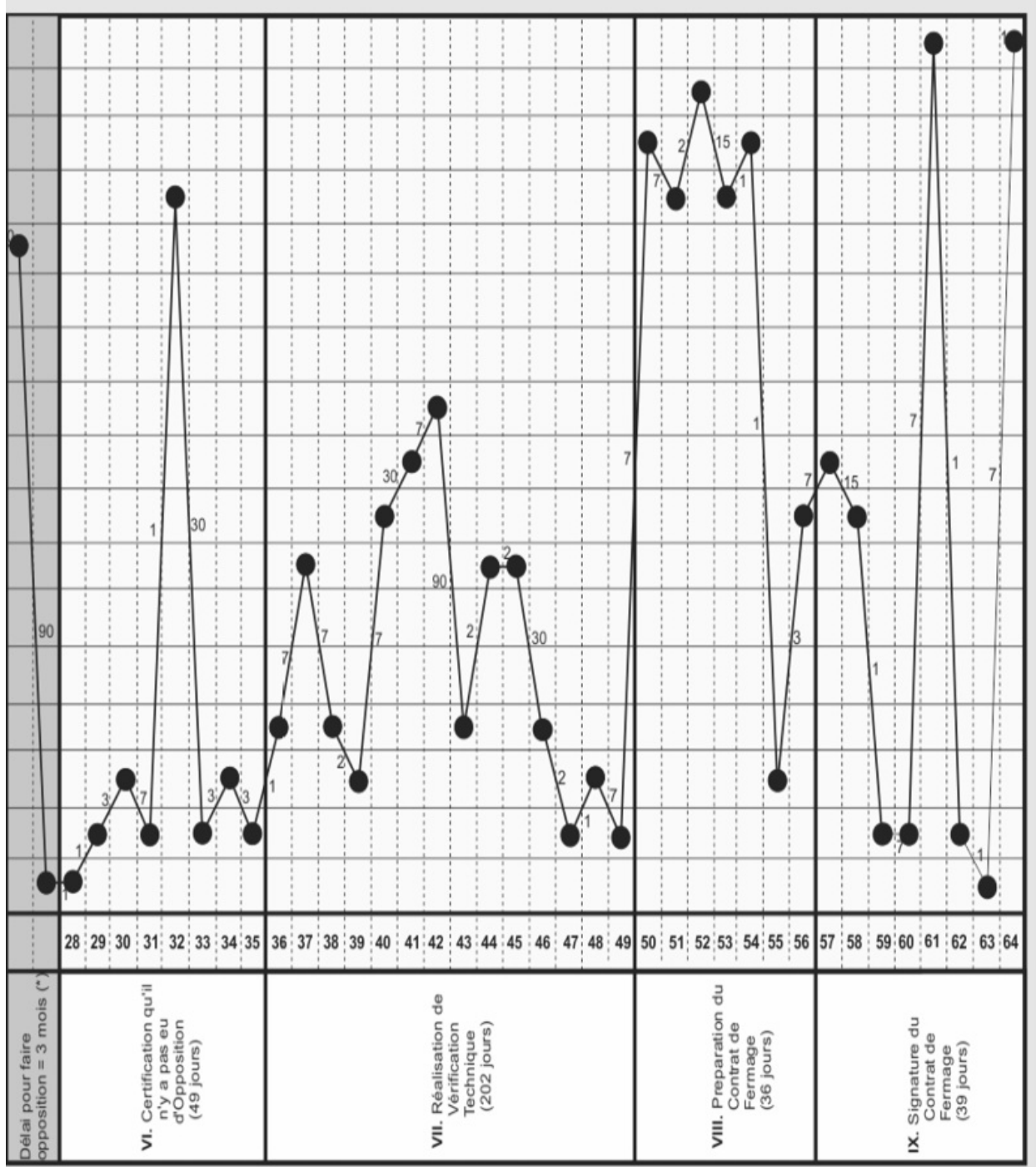
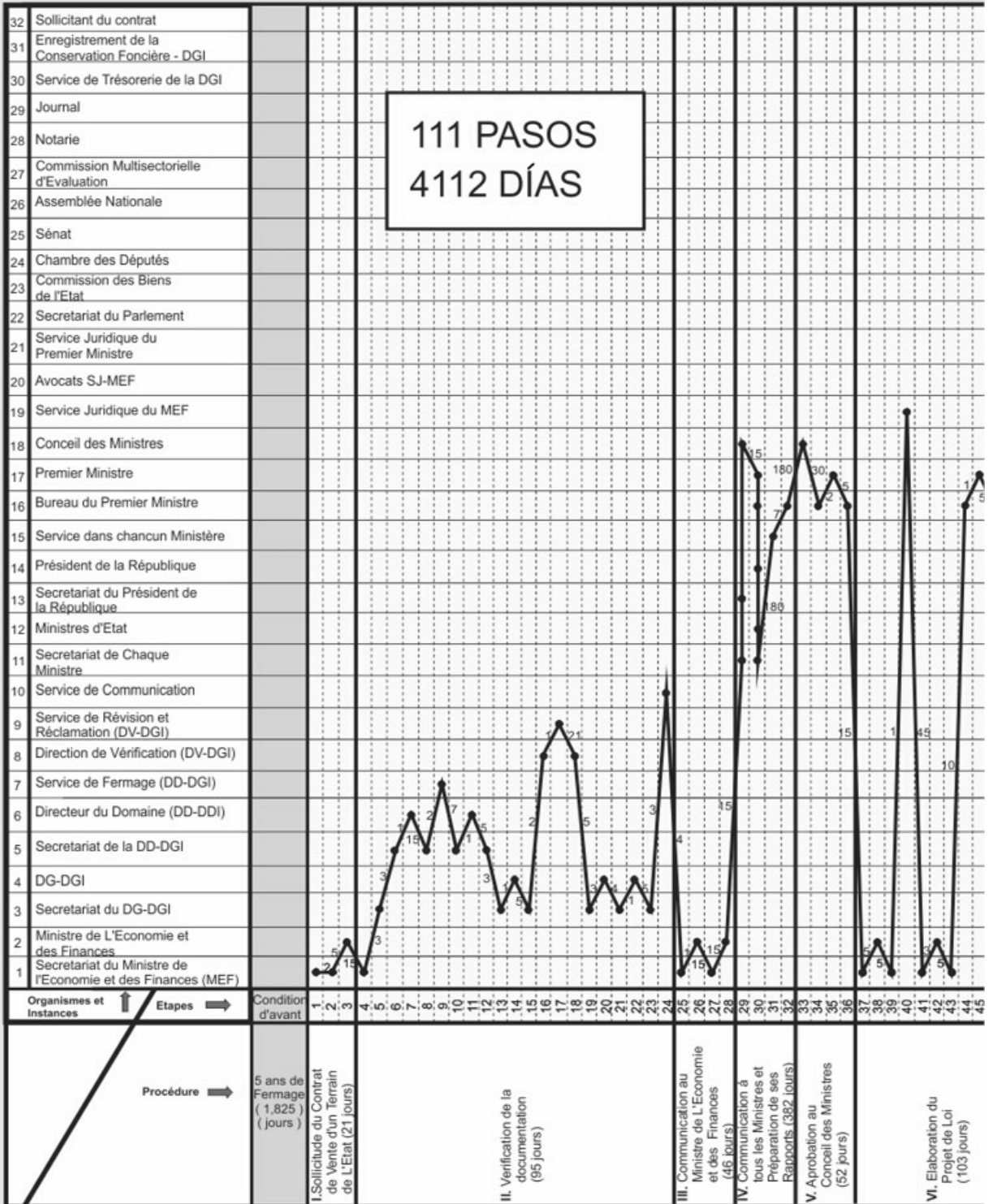


Figura 8

PROCEDIMIENTOS para obtener un contrato de venta (vente) luego de cinco años de haber obtenido el contrato de arrendamiento

111 PASOS
4112 DÍAS



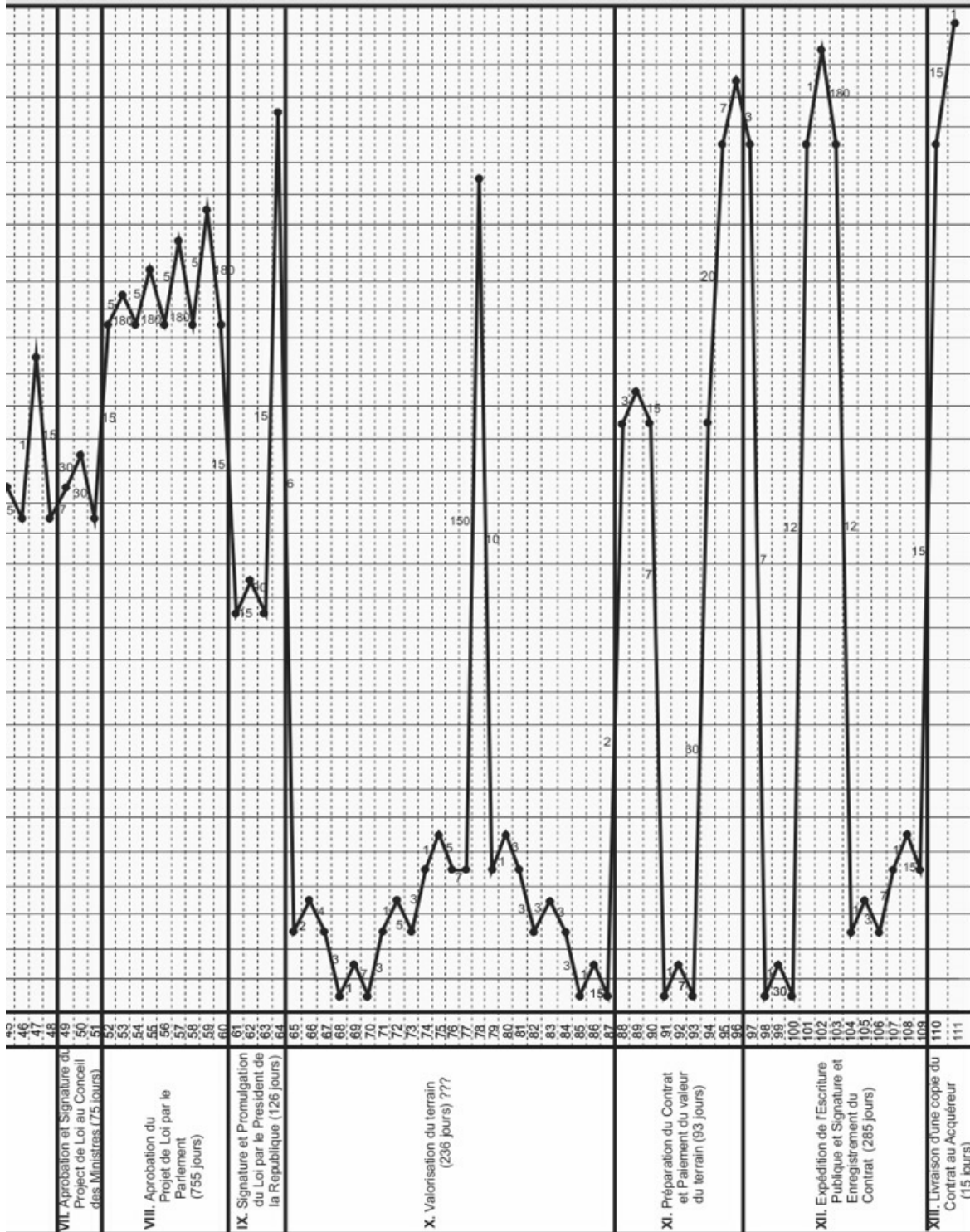


Figura 9

Las Filipinas (población: 68 millones).

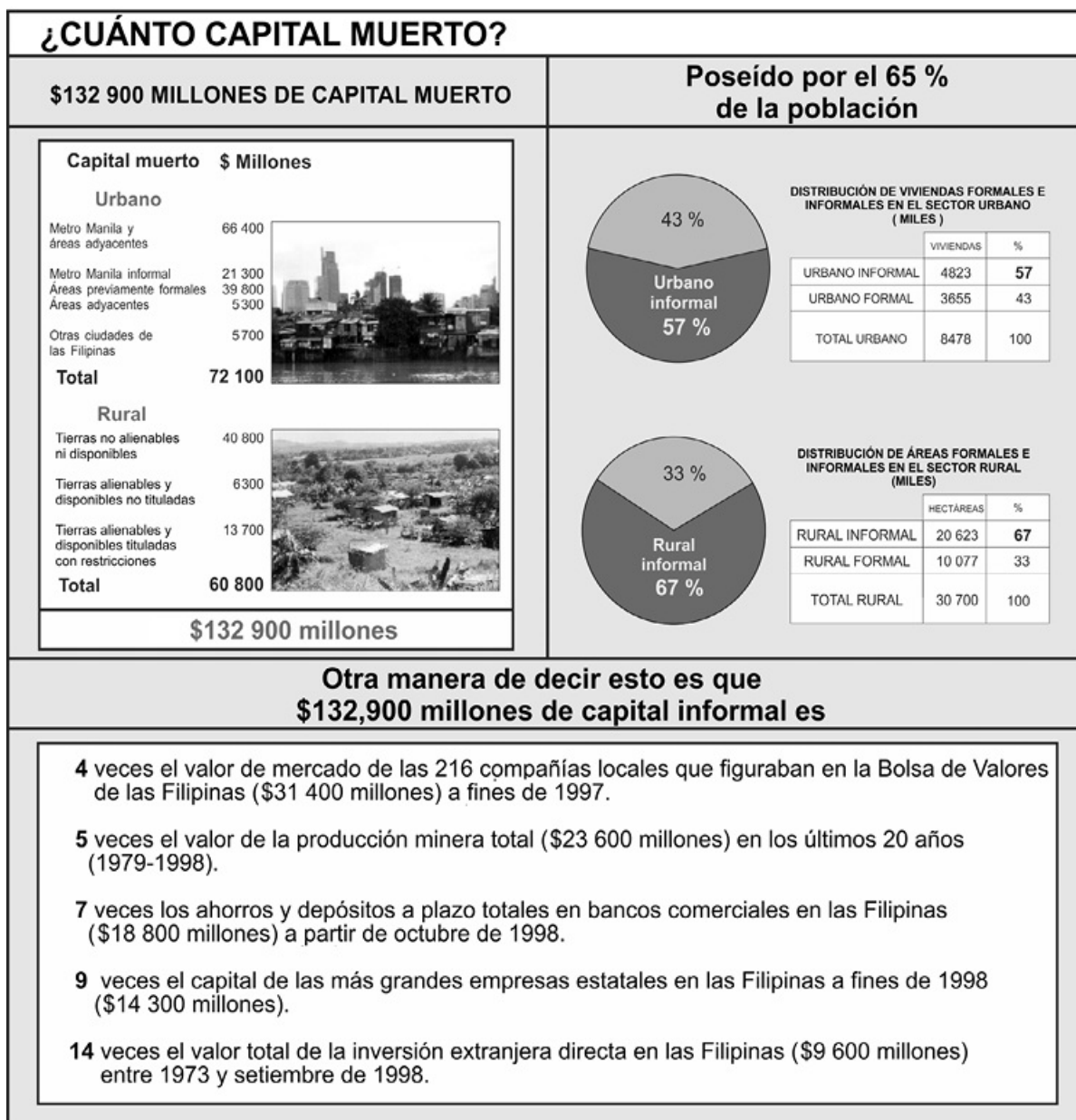


Figura 10

perú (población: 24 millones)

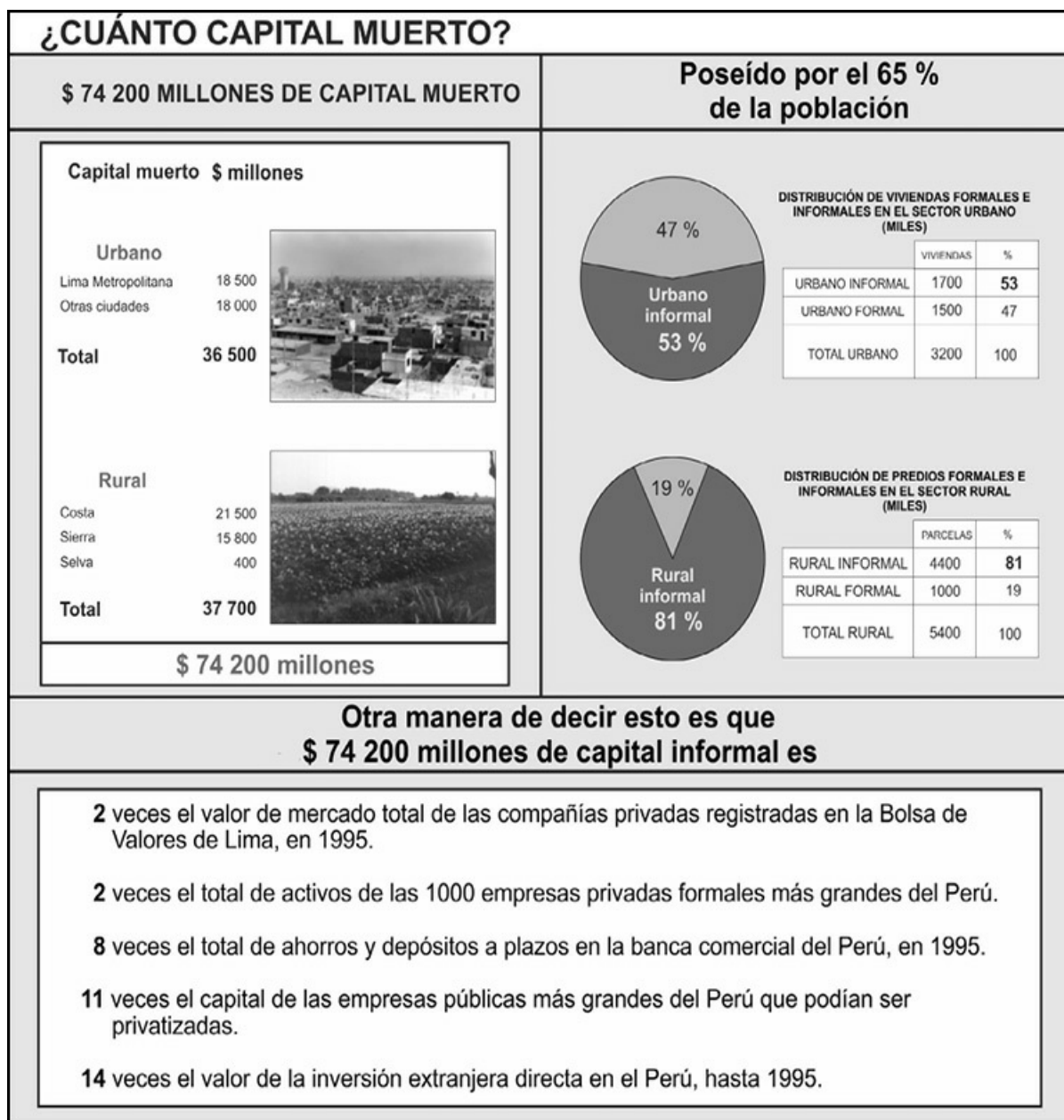


Figura 11

haití (población: 7 millones)

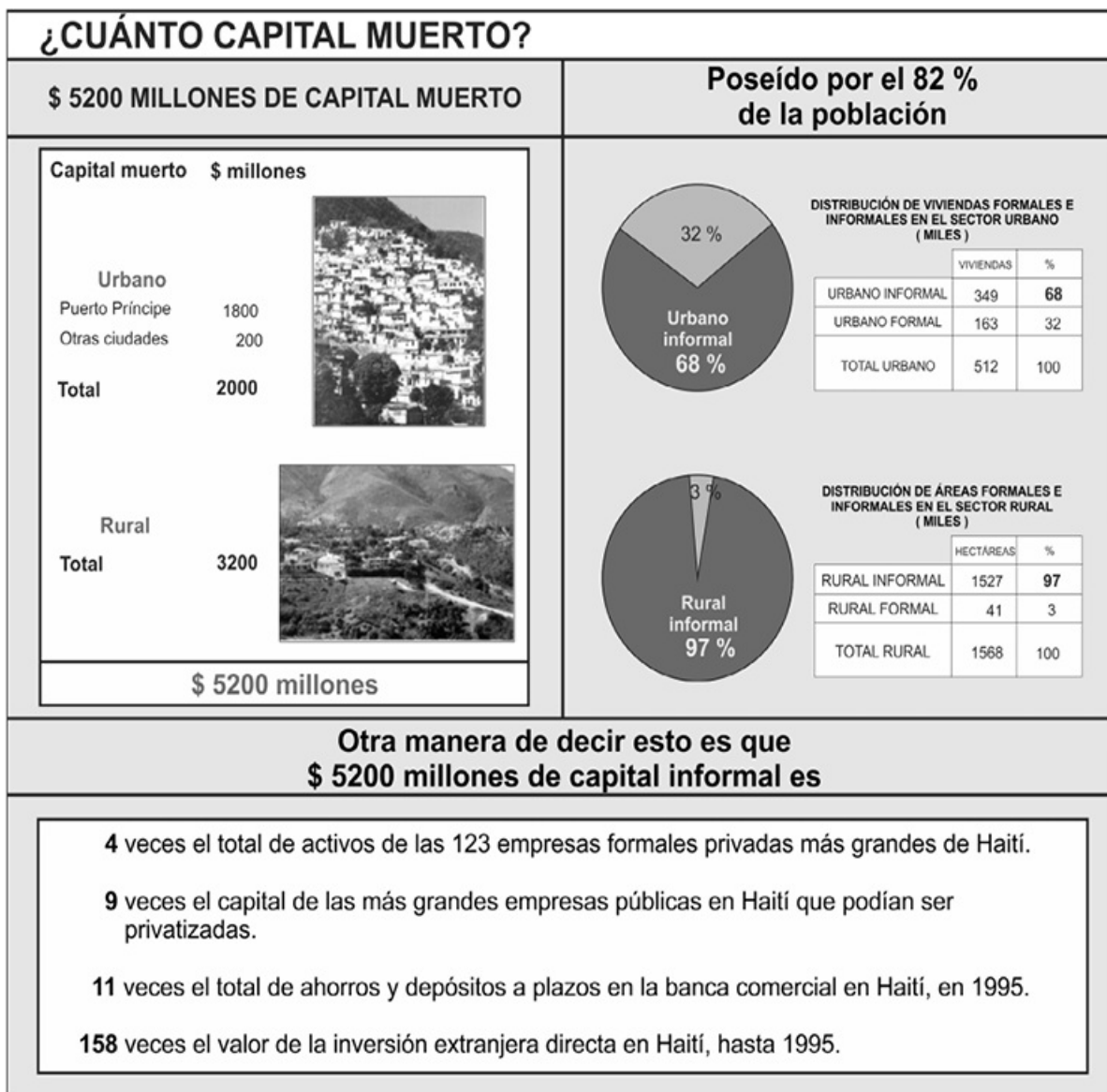
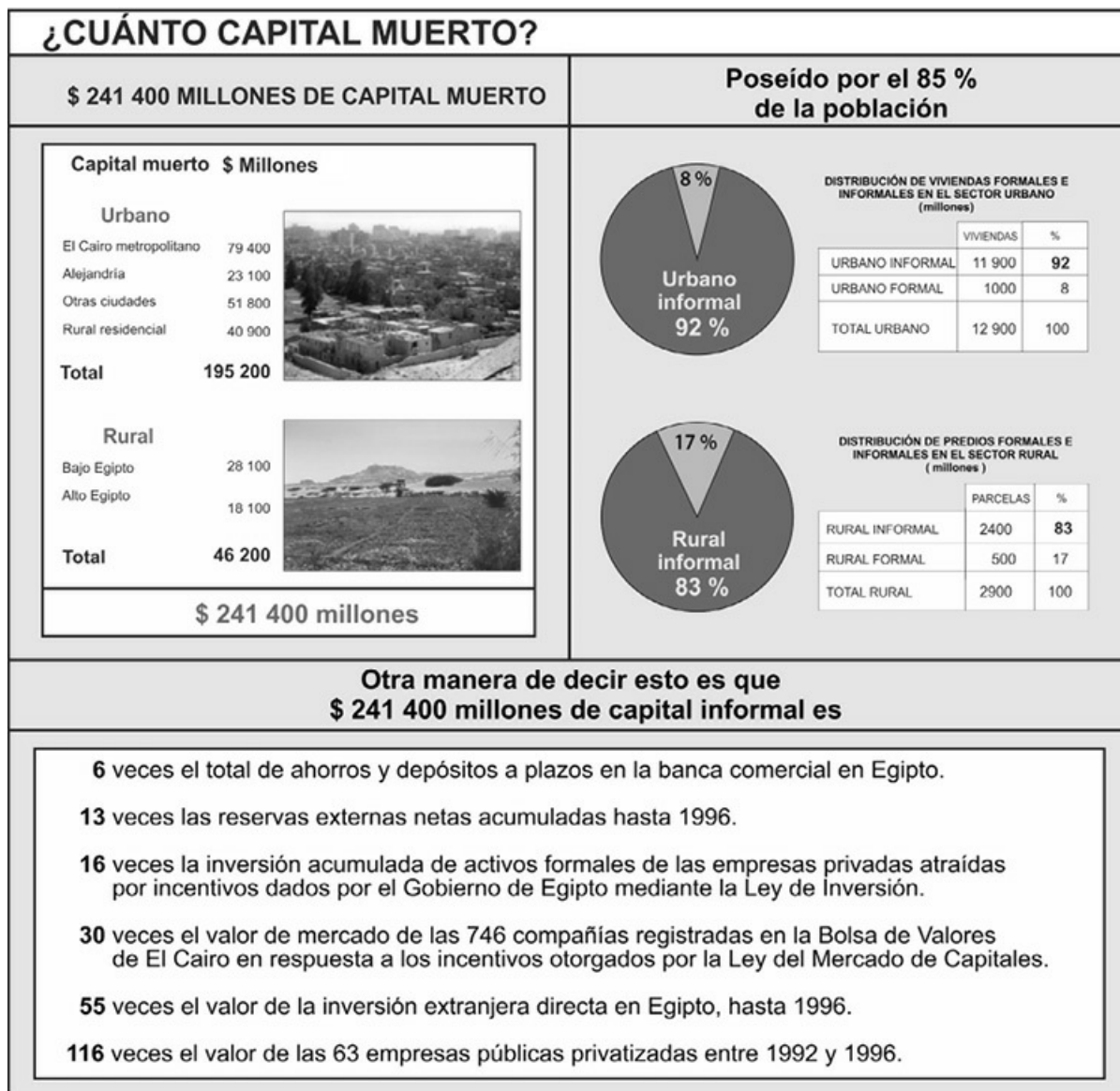


Figura 12

egipto (población: 63 millones)

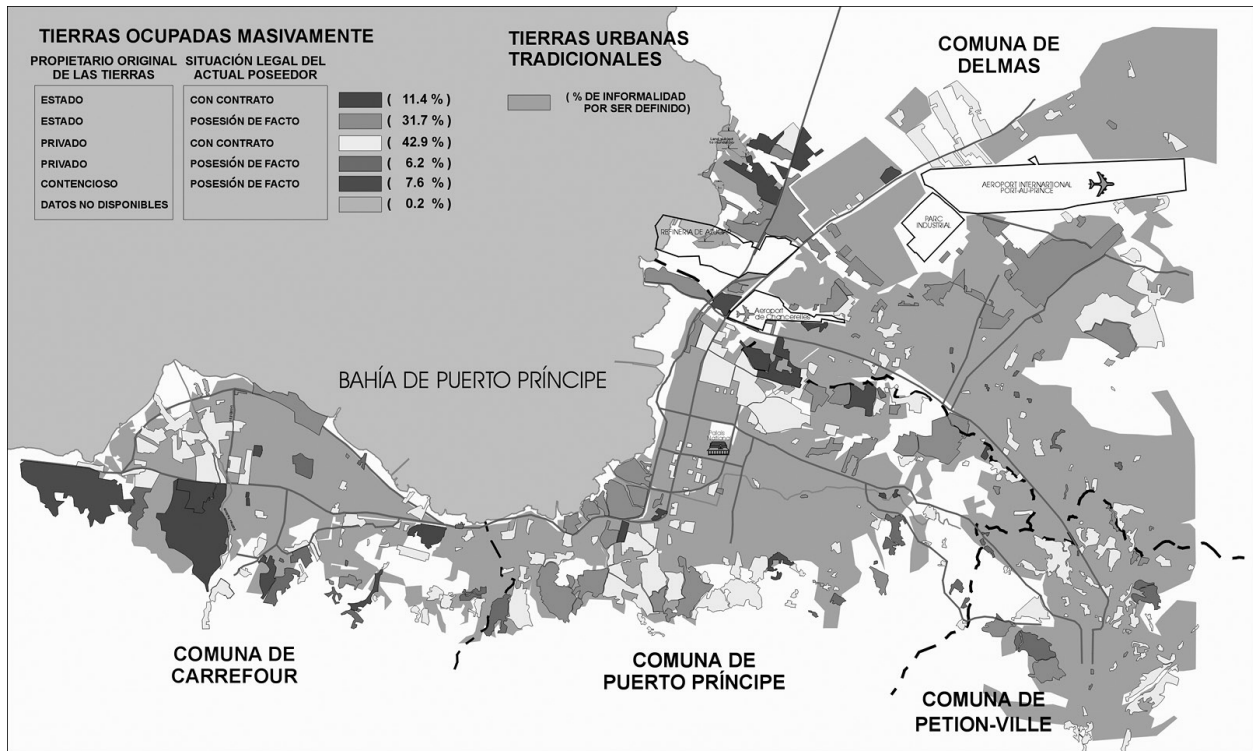


Otra manera de decir esto es que \$ 241 400 millones de capital informal es

- 6** veces el total de ahorros y depósitos a plazos en la banca comercial en Egipto.
- 13** veces las reservas externas netas acumuladas hasta 1996.
- 16** veces la inversión acumulada de activos formales de las empresas privadas atraídas por incentivos dados por el Gobierno de Egipto mediante la Ley de Inversión.
- 30** veces el valor de mercado de las 746 compañías registradas en la Bolsa de Valores de El Cairo en respuesta a los incentivos otorgados por la Ley del Mercado de Capitales.
- 55** veces el valor de la inversión extranjera directa en Egipto, hasta 1996.
- 116** veces el valor de las 63 empresas públicas privatizadas entre 1992 y 1996.

Figura 13

asentamientos humanos informales en el área metropolitana de puerto príncipe



(%) Los porcentajes demuestran la relación entre el área de superficie del asentamiento y el total del área de superficie informal de las 4 comunas.

Figura 14

tipo de informalidad urbana en puerto príncipe y otras ciudades haitianas

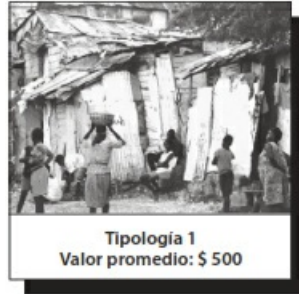


Figura 15

tipo de informalidad urbana en MANILA

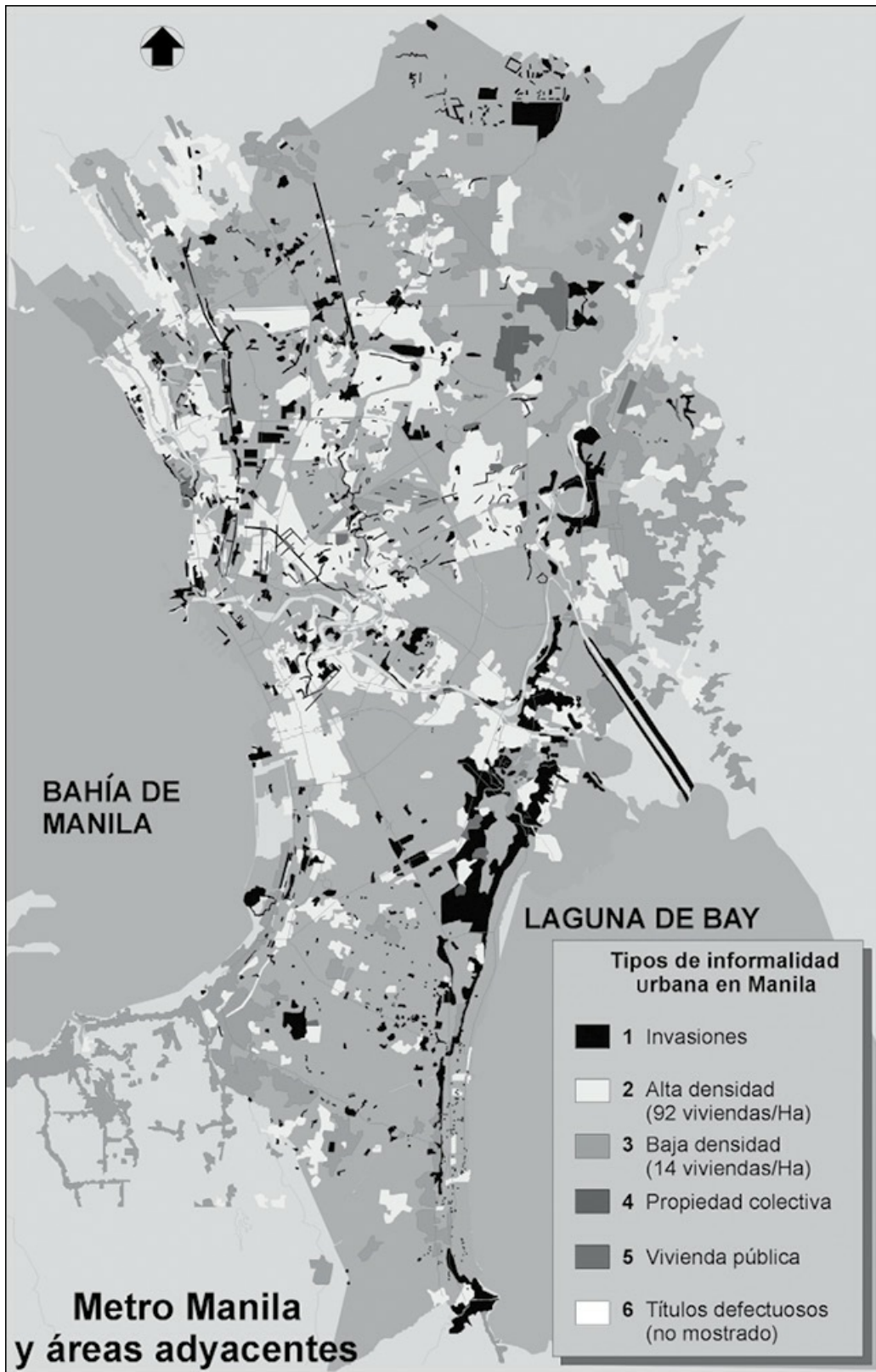


Figura 16

CATEGORÍAS DE VALORIZACIÓN EN MANILA

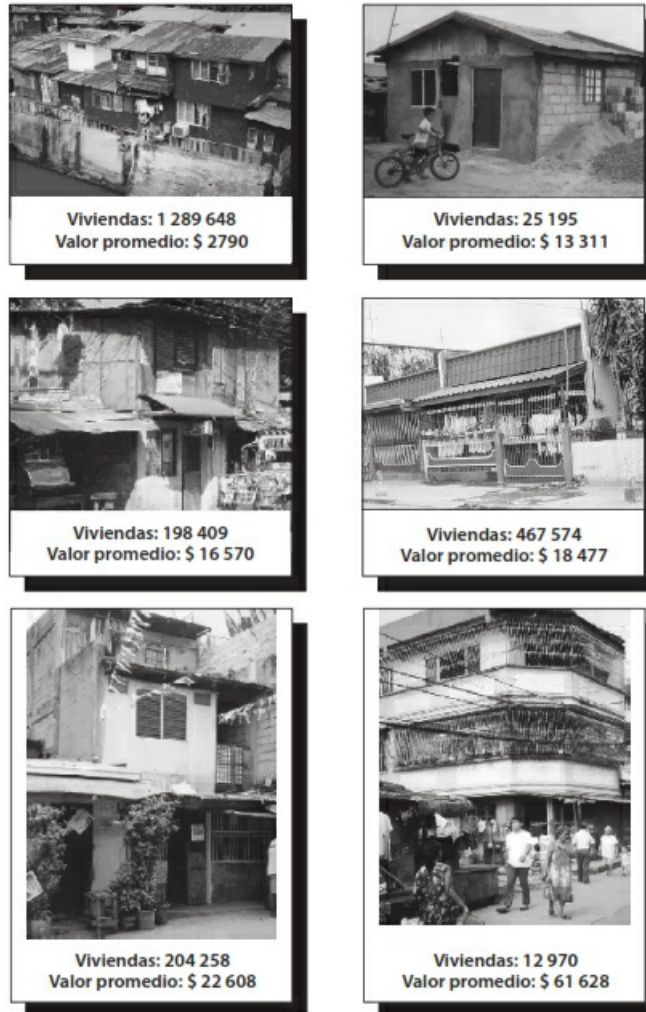


Figura 17

Unidades de viviendas informales de la República Árabe de Egipto (1996)

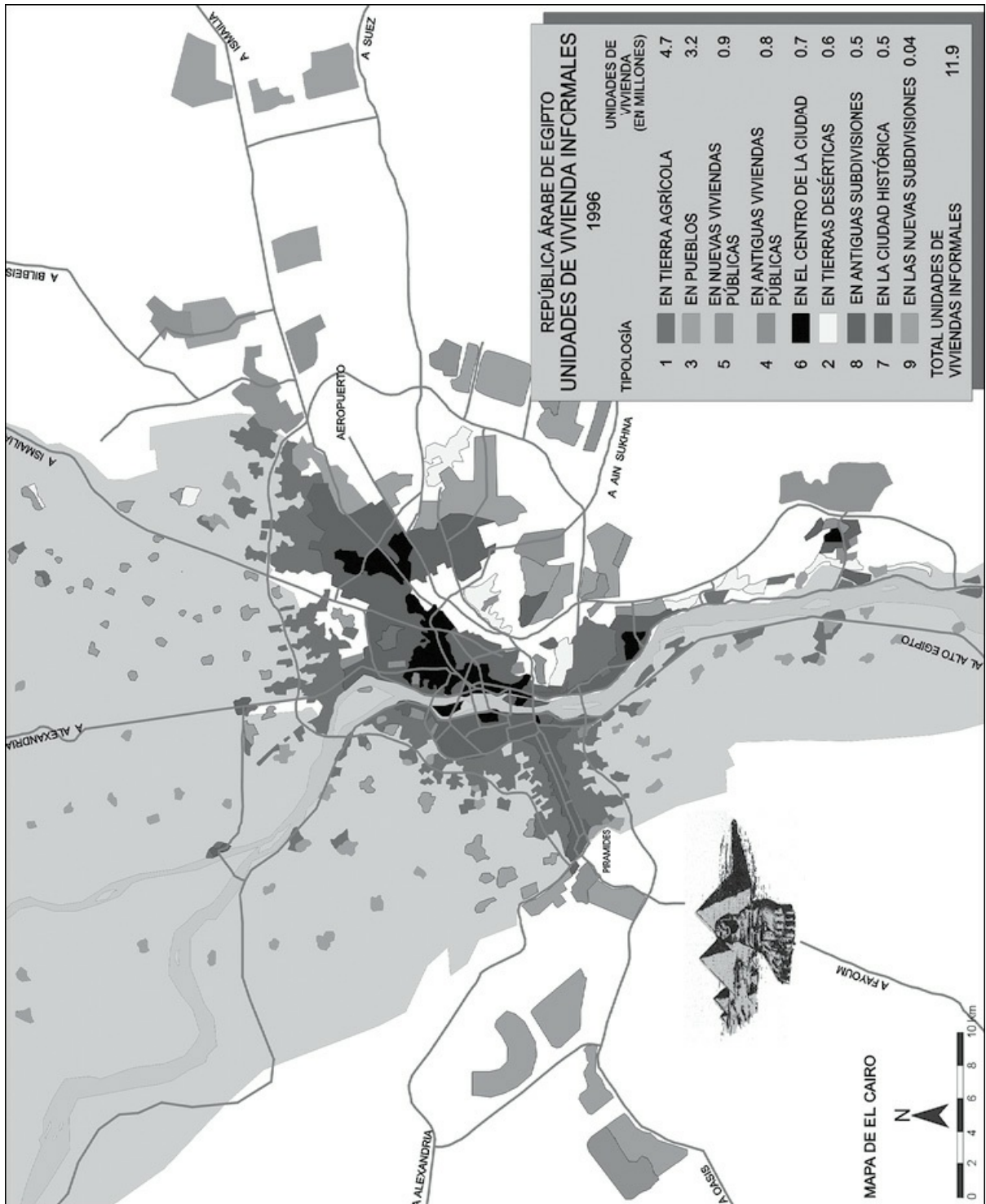


Figura 18

tipo de informalidad urbana en El Cairo

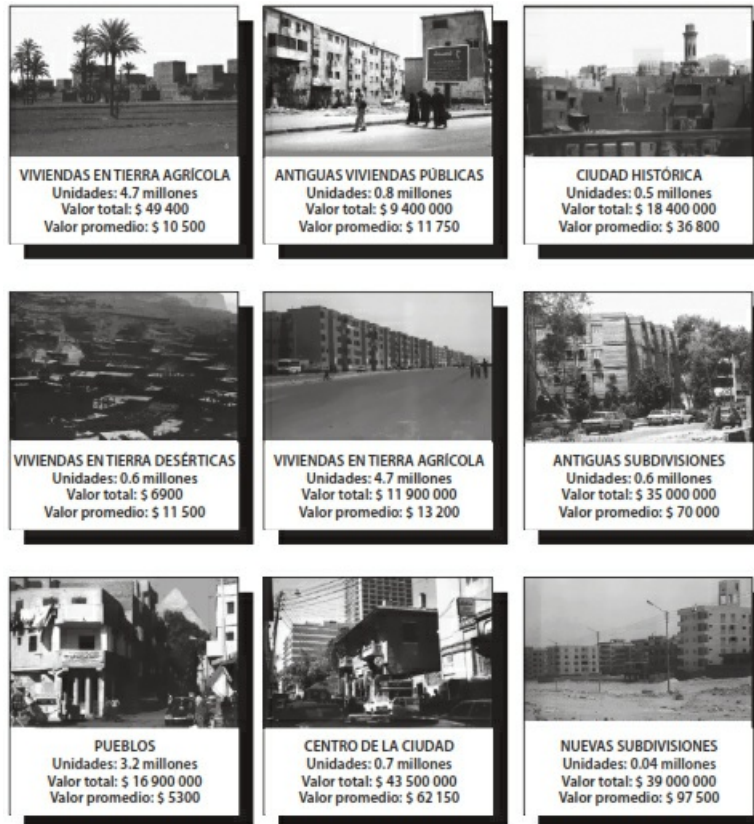


Figura 19

ÁREAS URBANAS INFORMALES EN LIMA

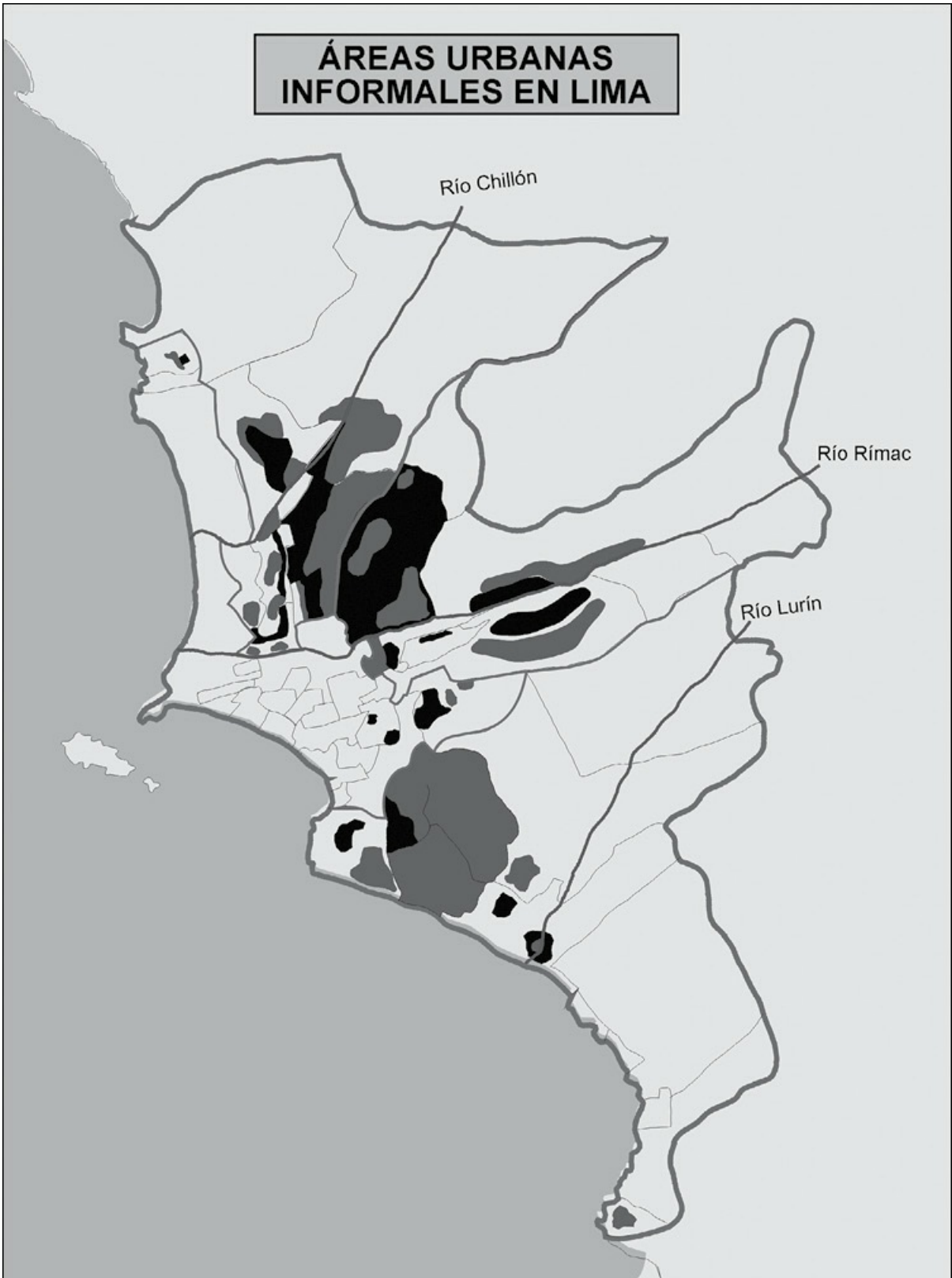


Figura 20

tipo de informalidad urbana en lima



Figura 21

CAPITAL MUERTO EN PROPIEDADES PEDIALES EN EL MUNDO (1997)

URBANO						
	Población total (millones)	Población urbana (%)	Población urbana (millones)	Viviendas urbanas (millones)	Viviendas urbanas informales ² (millones)	Valor de las viviendas urbanas informales (millones de \$)
ASIA	1747	29%	503	101	85	1.75
ÁFRICA	525	32%	167	33	28	0.58
MEDIO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	371	57%	211	42	36	0.74
SUDAMÉRICA	328	78%	256	51	44	0.89
MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE	161	64%	103	21	18	0.36
China, NPI ⁴ y Europa del Este	1611	38%	619	124	105	2.16
SUBTOTAL	4743		1859	372	316	6.48
Otros países en desarrollo	191	39%	75	15	13	0.26
TOTAL	4934		1934	387	329	6.74

RURAL						
	Área rural (miles de has)	Informalidad en áreas rurales (%)	Área rural informal (miles de ha)	Área rural informal: cultivos (miles de ha)	Área rural informal: pastos (miles de ha)	Valor del área rural informal ³ (millones de millones de \$)
ASIA	489 586	44 %	215 164	147 798	67 365	0.59
ÁFRICA	738 639	50 %	368 792	88 166	280 626	0.39
MEDIO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	444 665	40 %	177 866	59 660	118 206	0.25
SUDAMÉRICA	607 407	49 %	297 895	51 006	246 889	0.24
MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE	134 541	53 %	71 025	20 813	50 212	0.09
China, NPI ⁴ y Europa del Este	1 151 280	47 %	540 142	188 721	351 421	0.80
SUBTOTAL	3 566 118		1 670 884	556 164	1 114 719	2.36
Otros países en desarrollo	359 926	47 %	169 165	56 308	112 857	0.24
TOTAL	3 926 044		1 840 049	612 472	1 227 576	2.60

TOTAL INFORMAL	\$ 9.34	millones de millones
-----------------------	----------------	----------------------

1 179 países en desarrollo y excomunistas.

2 Se estima que el 85 % de las parcelas urbanas es informal. i) se construyeron viviendas violando normas expresas; ii) no cumplían con los requisitos para acceder a la tierra; iii) originalmente fueron formales pero se volvieron informales; o iv) las viviendas fueron construidas por el Estado sin cumplir con los requisitos legales.

3 Se utilizó un valor de \$ 3973 por hectárea de tierras de cultivo y de \$ 138 por hectárea de pastos.

4 Nuevos países independientes.

Figura 22

IMPORTANCIA DE LA PROPIEDAD PREDIAL INFORMAL A ESCALA MUNDIAL (1996)

	Millones de millones \$	Importancia relativa
Valor de la propiedad predial informal, urbana y rural, a escala mundial. ¹	9.3	
Total de ahorros y depósitos a plazos en la banca comercial a escala mundial.	17.1	0.5
Valor de mercado de las compañías registradas en las principales bolsas de valores de 20 países desarrollados. ²	11.3	0.8
PBI de países en vías de desarrollo.	5.7	1.6
Oferta monetaria de los EE.UU.	4.5	2.1
Valor de mercado de las compañías registradas en las principales bolsas de valores de 30 países en vías de desarrollo. ³	2.1	4.4
Deuda externa de América Latina (pública y privada).	0.6	15.5
Préstamos del Banco Mundial en los últimos 30 años.	0.2	46.5
Asistencia para el desarrollo otorgada por los Gobiernos. ³	0.1	93.0

(*) Cifras preliminares.

1 Valor de la propiedad predial informal dividido entre el valor de cada variable.

2 Valor de mercado registrado en la principal bolsa de valores de cada país.

3 Donaciones y préstamos concesionales a países en vías de desarrollo

CAPÍTULO 3

EL MISTERIO DEL CAPITAL

El sentido del mundo debe quedar fuera del mundo. En el mundo todo es como es y sucede como sucede: en él no hay ningún valor – y aunque lo hubiese, no tendría ningún valor. Si hay un valor que tenga valor, debe quedar fuera de todo lo que ocurre y de todo ser así. Pues todo lo que ocurre y todo ser así son casuales. Lo que lo hace no casual no puede quedar en el mundo, pues de otro modo sería a su vez casual. Debe quedar fuera del mundo.

LUDWIG WITTGENSTEIN, *Tractatus Logico-Philosophicus* [1]

Un paseo por las calles del Medio Oriente, de la ex Unión Soviética o de América Latina le mostrará muchas cosas: casas que proporcionan techo; parcelas de tierra en labranza, siembra o cosecha; compra y venta de mercadería. En los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo los activos sirven, sobre todo, para estos propósitos físicos inmediatos. En cambio, en Occidente, esos mismos activos llevan, además, una vida paralela, como capital externo al mundo físico. Pueden ser usados para aumentar la producción, agenciándose los intereses de otras partes como “garantía” para una hipoteca, por ejemplo, o asegurando la obtención de otras formas de crédito, así como de servicios públicos.

¿Por qué no pueden también las edificaciones y la tierra de otras partes del mundo llevar esa vida paralela? ¿Por qué los enormes recursos que discutimos en el capítulo anterior —\$ 9.3 millones de millones de capital muerto— no producen valor más allá de su estado “natural”? Mi respuesta es que el capital muerto existe porque hemos olvidado

(o tal vez nunca hemos advertido) que convertir un activo físico en uno generador de capital —usar la casa para prestarse el dinero que financiará una empresa, por ejemplo— supone un proceso muy complejo. Proceso que no se diferencia mucho del que Albert Einstein nos enseñó, mediante el cual un solo ladrillo, digamos de uranio, puede liberar una inmensa cantidad de energía mediante una explosión atómica. Por analogía, el capital resulta de descubrir y desencadenar la energía potencial de los millones de millones de ladrillos que los pobres han amontonado en sus edificaciones.

Pero hay una crucial diferencia entre desencadenar energía a partir de un ladrillo y desencadenar capital a partir de las construcciones de ladrillo: si bien la humanidad (o al menos un grupo grande de científicos) ha dominado el proceso de obtención de energía a partir de la materia, parecemos no haber cobrado plena conciencia del proceso que nos permite obtener capital a partir de activos. El resultado es que 80 por ciento del mundo está subcapitalizado; la gente no puede extraerle vida económica a sus edificaciones (o para el caso, a cualquier otro activo) para generar capital. Peor aún, los países avanzados no parecen poder enseñar al resto cómo hacerlo. Por qué los activos pueden ser usados en Occidente para producir abundante capital, pero muy poco en el resto del mundo, es algo que se ha vuelto un misterio.

Claves del pasado (de Smith a Marx)

Para desentrañar el misterio del capital tenemos que volver al significado seminal de la palabra. En latín medieval, “capital” parece haber significado cabeza de vacuno o de algún otro ganado, un bien que siempre ha sido una importante fuente de riqueza más allá de la carne que aporta el animal. El ganado es una posesión que exige poco mantenimiento; es móvil y se le puede alejar del peligro; también es fácil de contar y de medir. Pero más importante es que a partir del ganado se puede poner en marcha otras industrias para obtener riqueza adicional, o un valor excedente: leche, cuero, lana, carne y combustible. Además, cosa muy útil, el ganado se reproduce. Así, el término “capital” empieza a hacer dos trabajos a la vez: captura la dimensión física de los activos (el ganado mismo) y también su potencial como generadores de valor excedente. El paso que tuvieron que tomar del establo al escritorio los inventores de la ciencia económica fue corto y, por lo general, definieron “capital” como aquella parte de los activos de un país que pone en marcha una producción excedente e incrementa la productividad.

Los grandes economistas clásicos, como Adam Smith y Karl Marx, consideraban al capital el motor de la economía de mercado. El capital era visto como la parte principal del todo económico, el factor preeminente, tal como aparece en temas *capitales*, pena

capital, o la *capital* de un país. Ellos quisieron comprender qué era el capital, cómo se producía y acumulaba. Coincida uno con los economistas clásicos o no, o aun si considera irrelevantes sus teorías (tal vez Smith nunca comprendió que la revolución industrial estaba en marcha, puede que la teoría del valor-trabajo de Marx no tenga aplicación práctica), no hay duda de que en su tiempo estos pensadores construyeron los imponentes andamiajes de pensamiento sobre los que hoy podemos empinarnos para intentar descubrir qué es el capital, qué lo produce, y por qué los países no occidentales lo generan en tan poca cantidad.

Para Smith, la especialización económica —la división del trabajo y el subsiguiente intercambio de productos en el mercado— era la fuente del incremento de la productividad y, por tanto, de “la riqueza de las naciones”. Lo que hacía posible tal especialización e intercambio era el capital, definido por Smith como los activos acumulados para propósitos productivos. Con estos activos ahorrados los empresarios podían cubrir los costos de especializar sus empresas, hasta el momento en que lo producido por esta especialización pudiera ser intercambiado por las demás cosas que necesitaban. A más capital acumulado, mayor posibilidad de especialización y más alta la productividad de la sociedad. Marx concordaba; para él, la riqueza que produce el capitalismo se funda en una inmensa acumulación de mercancía.

Para Smith, el fenómeno del capital era consecuencia del tránsito natural del hombre de una sociedad cazadora, pastoril y agrícola a una comercial. El comercio permitía que la sociedad aumentara sus poderes productivos gracias a la interdependencia y la especialización. Pero la clave para que se produzca una expandida y gigante división del trabajo es el capital que sostiene a las empresas durante el proceso que lleva a su especialización. Así pues, el capital se constituía en la mágica herramienta que elevaba la productividad y creaba un valor excedente en cantidades no conocidas hasta entonces. Por eso, Smith insistía en que con capital “la misma cantidad de industria produce una mayor cantidad de trabajo”. [2]

Sin embargo, lo que Smith enfatizó, en lo que paradójicamente pocos estudiosos han reparado y que apunta al corazón mismo del misterio que intentamos desentrañar, es que si queremos que los activos acumulados *se realicen* como capital activo y pongan en marcha una producción adicional, deben ser *fijados* en un objeto o actividad productiva en concreto “que perdure por lo menos un tiempo luego de realizado el trabajo. Es, como si dijéramos, una cierta cantidad de trabajo expedita para ser empleada, si fuera preciso, en alguna otra ocasión”. [3] De acuerdo con Smith, el trabajo invertido en producir activos que no sea apropiadamente fijado no dejará huella o valor alguno.

Qué quiso decir realmente Smith que pueda ser tema de legítimo debate. Pero la

conclusión que yo saco es que el capital no es el *stock* de activos reunidos, sino el *potencial* de estos para desplegar una nueva producción. Ese potencial es, por supuesto, abstracto. Debe ser procesado y fijado en una forma tangible antes de poder ser liberado, exactamente como el potencial de energía nuclear en el ladrillo de Einstein. Sin un proceso de conversión —que extraiga y fije la energía potencial contenida en el ladrillo— no hay explosión, el ladrillo sigue siendo un simple ladrillo. Del mismo modo, crear capital también exige un proceso de conversión que libere el capital potencial apresado en un activo.

Esta noción —que el capital es primero un concepto abstracto y que para volverse de utilidad debe recibir una forma fija, tangible— era familiar para otros economistas clásicos. Simonde de Sismondi, el economista suizo del siglo XIX, escribió que el capital era “un valor permanente, que se multiplica y no perece... Ahora bien, este valor se desprende del producto que lo ha creado, deviene una cantidad metafísica e insustancial siempre poseída por quien la hubiera producido, para quien este valor podía estar [fijado en] diferentes formas”.^[4] Para el gran economista francés Jean Baptiste Say, el “capital es por naturaleza siempre inmaterial puesto que no es la materia lo que hace al capital, sino el valor de aquella materia; el valor no tiene nada de físico”.^[5] Marx concordaba; para él, una mesa podía hacerse de algo material, como la madera, “pero apenas da un paso y se presenta como mercancía, se transforma en algo trascendente. No solo tiene los pies plantados sobre la tierra, sino que, en relación a todas las demás mercancías, está posada patas arriba, y desarrolla a partir de su cerebro de madera ideas grotescas, mucho más maravillosas que mesas lanzadas a volar por el aire”.^[6]

Este significado esencial del capital se ha perdido para la historia. Hoy el capital se confunde con el dinero, que es solo una de sus muchas formas de viajar. Siempre resulta más fácil recordar un concepto difícil a partir de una de sus manifestaciones tangibles que desde su esencia. La mente se envuelve en torno a “dinero” con más facilidad que en torno a “capital”. Pero es un error asumir que el dinero es lo que finalmente fija al capital. Como lo señaló Smith, el dinero es la “gran rueda de la circulación”, pero *no* es el capital, pues el valor “no puede consistir en aquellas piezas de metal”.^[7] En otras palabras, el dinero facilita las transacciones, permitiéndonos comprar y vender cosas, pero no es en sí mismo el progenitor de la producción adicional. Como insistió Smith, “el dinero de oro y plata que circula en cualquier país puede muy bien ser comparado con una carretera, que si bien hace que todo el pasto y el maíz del campo circulen y lleguen al mercado, ella misma no produce ni un solo montón de ninguno de los dos productos”.^[8]

Buena parte del misterio del capital se disipa apenas uno deja de pensar en “capital” como sinónimo de “dinero ahorrado e invertido”. El malentendido de que el dinero es lo

que fija el capital surge, sospecho, porque los negocios modernos expresan el valor del capital en términos de dinero. De hecho, es difícil estimar el valor total de un conjunto muy variado de activos, como maquinaria, edificaciones o tierra, si no se recurre al dinero. Después de todo, el dinero se inventó, precisamente, para contar con un índice estándar a la hora de medir el valor de las cosas e intercambiar activos dispares. Pero tan útil como es, el dinero no puede fijar de manera alguna el potencial abstracto de un determinado activo para convertirlo en capital. De hecho, los países del Tercer Mundo y los que salen del comunismo ya saben que inflar sus economías con dinero no permite generar mucho capital.

La energía potencial de los activos

¿Qué es lo que fija el potencial de un activo para que él pueda poner en marcha una producción adicional? ¿Qué es lo que desprende valor de una simple casa y lo fija de forma tal que le permite generar capital?

Podemos ir encontrando una respuesta en nuestra analogía de la energía. Piense en un lago en lo alto de una montaña. Podemos imaginarlo en su contexto físico inmediato y encontrarle algunos usos primarios, como canotaje y pesca. Pero si pensamos en él como lo haría un ingeniero, concentrándonos en su capacidad de generar energía como un valor adicional que trasciende el estado natural del lago en cuanto cuerpo de agua, entonces captaremos el potencial que crea la posición elevada de esa masa de agua. Para el ingeniero, el desafío consiste en cómo crear un *proceso* de conversión que fije este potencial en una forma capaz de hacer trabajo adicional. En el caso del lago elevado, ese proceso está comprendido en una planta hidroeléctrica a través de la cual el agua se precipita por la fuerza de la gravedad, y en su caída transforma la energía potencial del plácido lago en energía cinética. Esta nueva energía cinética puede hacer rotar turbinas y crear energía mecánica capaz de impulsar electroimanes y volverse energía eléctrica. Como electricidad, la energía potencial del plácido lago ahora está fijada en la forma necesaria para producir una corriente controlable y luego transmisible mediante alambres conductores a lugares lejanos para poner en marcha nueva producción.

Así vemos cómo un plácido lago puede ser usado para iluminar su habitación e impulsar maquinaria en una fábrica. Lo que faltaba para que se diera esa mágica conversión era un proceso externo de factura humana capaz de permitir, primero, identificar el potencial del peso de esa agua para hacer trabajo adicional y, segundo, convertir esta energía potencial en electricidad útil para luego crear valor excedente. El valor adicional que obtenemos del lago no es un valor del lago mismo (como en un

mineral precioso intrínseco a la tierra), sino más bien un valor del proceso de factura humana *extrínseco* al lago. Es este el proceso que nos permite transformar el lago de un tipo de lugar para pesca y canotaje a un tipo de lugar productor de energía.

El capital, como la energía, es también un valor suspendido en un estado potencial. Para traerlo a la vida debemos dejar de *mirar* a nuestros activos como lo que son, y empezar a *pensar* en ellos como lo que podrían ser. Requiere un proceso de fijación del potencial económico del activo en una forma en la que puede ser empleado para iniciar una producción adicional.

Aunque el proceso que convierte la energía potencial del agua en electricidad es harto conocido, el que da a los activos la forma necesaria para poner en marcha más producción no es conocido. En otras palabras, si bien sabemos que son las compuertas de esclusa, las turbinas, los generadores, los transformadores y los cables del sistema hidroenergético los que convierten la energía potencial del lago hasta fijarla en una forma accesible, no sabemos dónde encontrar el proceso clave que convierte el potencial económico de una casa en capital.

Esto se debe a que ese proceso clave no fue deliberadamente establecido para crear capital, sino con el propósito más sencillo de proteger la propiedad inmueble. A medida que los sistemas de propiedad de los países occidentales fueron creciendo, imperceptiblemente fueron desarrollando diversos mecanismos cuya combinación en un proceso empezó a producir más capital que nunca. En Occidente, estos mecanismos se usan todo el tiempo, pero la gente no advierte sus funciones generadoras de capital, pues ellos no llevan esa etiqueta. Los percibimos como parte del sistema que protege la propiedad, no como mecanismos entrelazados para la fijación del potencial económico de un activo de modo que pueda ser convertido en capital.

Lo que crea capital en Occidente es, en otras palabras, un proceso que es implícito y está enterrado por entre los vericuetos de los sistemas formales de propiedad.

El proceso de conversión oculto de Occidente

Esto puede sonar demasiado simple o demasiado complejo. Pero pregúntese: ¿es posible usar productivamente activos que no pertenecen a algo o a alguien? ¿Dónde podemos confirmar la existencia de estos activos y las transacciones que los transforman y elevan su productividad, si no es en el contexto de un sistema formal de propiedad? ¿Dónde registramos los rasgos económicos relevantes de los activos si no es en los registros y títulos que nos proporcionan los sistemas de propiedad formal? ¿Dónde están los códigos de conducta que rigen el uso y la transferencia de activos, si no es en el

marco de los sistemas formales de propiedad? La propiedad formal proporciona el proceso, las formas, y las reglas que fijan activos en condiciones que nos permiten realizarlos como capital activo.

En Occidente, el sistema de propiedad formal empieza a transformar activos en capital mediante la descripción y organización de los aspectos social y económicamente más útiles *sobre* los activos, preservando esta información en un sistema de registro — escrita en un libro mayor o como un impulso electrónico en el disco de la computadora — que luego se incorpora a un título. Un conjunto de normas legales detalladas y precisas rige todo este proceso. De modo que los registros y títulos formales de propiedad representan y recogen nuestras coincidencias acerca de qué es lo económicamente relevante en cualquier activo. Ellos capturan y organizan toda la información relevante para concebir el valor potencial de un activo, y eso nos permite controlarlo. La propiedad es el ámbito donde identificamos y exploramos activos, donde los combinamos y los vinculamos a otros activos. El sistema de propiedad formal es la planta hidroeléctrica del capital. Es el lugar donde nace el capital.

Cualquier activo cuyos aspectos económicos y sociales no están fijados en un sistema de propiedad formal es sumamente difícil de mover en el mercado. ¿Cómo controlar las enormes cantidades de activos que cambian de manos en una economía moderna de mercado sino mediante un proceso de propiedad formal? Sin ese sistema, cualquier compraventa de un activo, digamos de una propiedad inmueble, exigiría un enorme esfuerzo, comenzando por la determinación de los elementos básicos de la transacción: ¿es el vendedor dueño del inmueble y tiene derecho a transferirlo? ¿Puede comprometerlo? ¿El nuevo propietario será aceptado como tal por quienes hacen efectivos los derechos de propiedad? ¿Cuáles son los medios disponibles para excluir a otros reclamantes? En los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo, estas son preguntas difíciles de responder. De hecho, para la mayoría de los bienes no hay lugar donde la información esté confiablemente fijada. Por eso, la venta o el alquiler de una casa puede incluir procedimientos de aprobación largos y engorrosos con participación de todo el vecindario. A menudo esta es la única manera de verificar si quien posee la casa es realmente su dueño y si hay otras personas reclamándola. También es el motivo por el cual fuera de Occidente una gran parte del intercambio comercial se circunscribe a círculos básicamente locales de amigos y conocidos.

Como vimos en el anterior capítulo, el principal problema de estos países no es la falta de sentido empresarial: en los últimos 40 años, los pobres han acumulado millones de millones de dólares en inmuebles. De lo que carecen los pobres es de un fácil acceso a los mecanismos de propiedad que les permita aprovechar legalmente el potencial

económico de sus activos para producir, afianzar o garantizar mayor valor en el mercado ampliado. En Occidente, todo activo —toda parcela de tierra, toda casa, todo bien mueble de consumo durable— ha sido formalmente fijado en registros mantenidos al día y regidos por normas contenidas en el sistema de propiedad. Todo incremento en la producción, todo producto, inmueble u objeto con valor comercial es propiedad formal de alguien. Aun cuando los activos pertenecen a una empresa, siguen siendo personas de carne y hueso las dueñas indirectas, a través de certificados que acreditan su condición de “accionistas”.

Igual que con la energía eléctrica, no habrá generación de capital si no está presente el proceso clave que lo produce y lo fija. Así como el lago precisa una planta hidroeléctrica para producir energía utilizable, los activos necesitan un sistema de propiedad formal para crear valor excedente. Sin propiedad formal que extraiga su potencial económico y lo convierta a una forma fácil de transportar y controlar, los activos de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo son como agua de un lago en lo alto de los Andes o de los Urales: una fuente desaprovechada de energía potencial.

¿Por qué la génesis del capital se ha vuelto tal misterio? ¿Por qué los países ricos del mundo, tan prontos a la hora de dar consejo económico, no han explicado lo indispensable que resulta la propiedad formal para la formación de capital? La respuesta es que el proceso interno mediante el cual el sistema de propiedad formal descompone activos en capital es sumamente difícil de visualizar. Yace oculto en el engranaje que articula las miles de piezas de legislación, estatutos, reglamentos, e instituciones que rigen el sistema. Cualquiera atrapado en tal embrollo legal se vería en apuros para descifrar el real funcionamiento del proceso. La única manera de apreciar este proceso es desde fuera del sistema, desde el sector extralegal, que es donde mis colegas y yo hacemos la mayor parte de nuestro trabajo.

Desde hace ya cierto tiempo vengo observando el derecho desde un punto de vista extralegal para comprender mejor cómo funciona y qué efectos produce. Lo cual no es tan descabellado como parece. Como ha sostenido en Francia el filósofo Michel Foucault, puede resultar más fácil descubrir lo que algo significa mirándolo desde el lado opuesto del puente. “Para descubrir lo que nuestra sociedad entiende por cordura”, escribió Foucault, “acaso debamos investigar lo que viene sucediendo en el campo de la locura. Y lo que entendemos por legalidad, en el campo de la ilegalidad”.[9] Más aún, la propiedad, como la energía, es un concepto y, por tanto, no puede ser aprehendido de manera directa. Así como nadie puede ver o tocar la energía, tampoco nadie puede ver

ni tocar la propiedad. Uno solo puede experimentar la existencia de la energía y de la propiedad por sus efectos.

De modo que desde mi punto de vista, ubicado en el sector extralegal, he advertido que los sistemas formales de propiedad occidentales producen seis efectos esenciales para que sus ciudadanos puedan generar capital; sin ellos, como ocurre en los países del Tercer Mundo y en los que salen del comunismo, no se puede producir mucho capital.

Efecto de la propiedad n.º 1: fijando el potencial económico de los activos

El valor potencial que yace encerrado en una casa puede ser revelado y transformado en capital activo del mismo modo como la energía potencial de un lago de montaña es identificada y luego transformada en energía concreta. En ambos casos, el tránsito de un estado a otro requiere un proceso que transponga el objeto físico a un universo representacional de factura humana, donde podamos liberar al recurso del cúmulo de sus determinaciones físicas y concentrarnos en su potencial.

El capital nace de representar por escrito —en el título, en un valor, en un contrato y en otros testimonios similares— las cualidades económica y socialmente más útiles *acerca* del activo, en oposición a los aspectos visualmente más saltantes *del* activo mismo. Es aquí donde el valor potencial es inicialmente descrito y registrado. Cuando uno centra la atención en el título de propiedad de la casa, por ejemplo, y no en la casa misma en cuanto objeto tangible, automáticamente ha dado el paso del mundo físico al universo conceptual donde el capital vive. Está leyendo una representación que concentra su atención en el potencial económico de la casa luego de haber descartado el confuso claroscuro de sus aspectos físicos y de su entorno local. La propiedad formal nos obliga a pensar la casa como un concepto económico y social. Invita a percibir la casa como algo más que mero refugio —y por ello un activo inerte— y a verla como capital vivo.

La prueba de que la propiedad es puro concepto surge cuando una casa cambia de manos; nada se altera en lo físico. Mirar una casa no nos dice quién es su dueño. Una casa que hoy es suya se ve exactamente igual que ayer cuando era mía. Se verá igual ya sea yo dueño, inquilino o se la venda a usted. La propiedad no es la casa misma, sino un concepto económico *acerca* de la casa, encarnado en una representación legal. Esto significa que una representación de propiedad formal es algo distinto del activo mismo.

¿Qué hay en las representaciones formales de propiedad que les permite hacer trabajo adicional? ¿Acaso no son meros sustitutos de los activos? No. Lo repito: una representación formal de la propiedad, como lo es un título, no es una reproducción *de*

uno o más aspectos físicos de la casa, como lo sería una fotografía, sino de *nuestros conceptos acerca de* la casa. Específicamente representa aquellas cualidades no visibles cargadas de potencial para producir valor. Estas no son las cualidades físicas de la casa misma, sino más bien cualidades económicas que los humanos atribuimos a la casa (y que, gracias al título, pueden ser afianzadas mediante embargos preventivos, hipotecas, servidumbres y otros acuerdos dirigidos a crear valor adicional).

En los países avanzados, esta representación formal de la propiedad funciona como medio para securitizar los intereses de las partes involucradas y crear confiabilidad mediante la presentación de los datos, las referencias, las reglas y los mecanismos de imposición de normas que ello requiere. En Occidente, por ejemplo, los inmuebles formales en su mayoría son fáciles de usar como garantía para un préstamo, para obtener una inversión bajo la figura de intercambio de activos por inversión, como domicilio para la cobranza de deudas, cuotas e impuestos, como sede para identificar individuos con fines comerciales, judiciales o cívicos, o como un terminal de servicios públicos que incluyen la luz, el agua, el desagüe, el teléfono o la televisión. Mientras en los países avanzados las casas actúan como refugios o lugares de trabajo, sus representaciones llevan una vida paralela, cumpliendo varias funciones adicionales para afianzar los intereses de quienes intentan crear nueva riqueza.

De este modo, la propiedad legal puso en manos de Occidente herramientas para producir valor excedente muy por encima de sus activos físicos. Las representaciones de la propiedad permitieron a las personas pensar en los activos no solo a partir del contacto físico con ellos, sino también gracias a la descripción de sus cualidades económicas y sociales latentes. Por designio de alguien o por azar, el sistema de propiedad legal se volvió la escalera que llevó a esos países desde un universo de activos en estado natural hasta el universo conceptual del capital, allí donde los activos pueden ser percibidos a partir de su potencial productivo pleno.

La propiedad legal entregó a los países avanzados de Occidente la clave del desarrollo moderno; sus ciudadanos obtuvieron los medios de identificar, con gran facilidad y de manera continuada, las cualidades con mayor potencial productivo en sus recursos. Como descubrió Aristóteles hace 23 siglos, lo que se puede hacer con las cosas aumenta infinitamente cuando uno centra el pensamiento en su potencial. Al aprender a fijar el potencial económico de sus activos mediante registros de propiedad, los occidentales crearon la vía rápida para explorar los aspectos más productivos de sus posesiones. La propiedad formal devino la escalera hacia el ámbito conceptual donde el significado económico de las cosas puede ser descubierto, y donde nace el capital.

Efecto de la propiedad n.º 2: integrando la información dispersa a un solo sistema

Vimos en el capítulo anterior que no importa cuántas veces lo intente, la mayoría de las personas de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo no logra acceder al sistema de propiedad legal tal como allí existe ahora. Al no poder insertar sus activos en el sistema de propiedad legal, terminan asumiendo una tenencia extralegal. El capitalismo ha triunfado en Occidente y no ha dado fuego en el resto del mundo porque la mayoría de los activos en los países occidentales han sido integrados a un único sistema de representación formal.

Esta integración no se dio por azar. Les tomó a los políticos, legisladores y jueces varios decenios del siglo XIX acopiar las reglas y los datos diseminados que habían gobernado la propiedad a lo largo de las ciudades, pueblos y zonas agrícolas, e integrarlos en un solo sistema. Este “acopio” de las representaciones de propiedad —un momento revolucionario en la historia de las naciones desarrolladas— concentró toda la información y las reglas que regían la riqueza acumulada de sus ciudadanos en una sola base de conocimientos.

Antes de eso la información sobre activos era mucho menos accesible. Toda granja o asentamiento urbano registraba sus activos y las normas que los regían en libros mayores rudimentarios, en símbolos y en testimonios orales. Pero la información estaba atomizada, dispersa y fuera del alcance de cualquier agente en cualquier momento dado. Como lo sabemos hoy bastante bien, abundancia de datos no necesariamente es abundancia de información. Para volver funcional el conocimiento, los países avanzados tuvieron que integrar en un solo sistema todos los datos sueltos y aislados sobre la propiedad.

Los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo no han hecho esto. Nunca en los países que estudié pude encontrar una única normatividad, sino docenas e incluso cientos de ellas, manejadas por toda suerte de organizaciones, unas legales, otras extralegales, desde pequeños grupos empresariales hasta organizaciones de vivienda. Por tanto, en ellos solo puede hacerse con la propiedad lo que pueden imaginar los dueños y el restringido entorno de sus conocidos. En los países occidentales, donde la información sobre la propiedad está estandarizada y universalmente disponible, el espectro de lo que los dueños pueden hacer con sus activos se beneficia de la imaginación colectiva de una red más amplia de personas.

A un lector europeo o estadounidense acaso le sorprenda que a la mayoría de los países del mundo aún le falte integrar sus acuerdos de propiedad extralegal en un único

sistema de legislación formal. Para los occidentales, supuestamente, hay una sola ley, la oficial, y suponen erróneamente que en el resto del mundo ocurre lo mismo. Sin embargo, el recurso a sistemas integrados de propiedad es un fenómeno que no tiene más de 200 años. En verdad, en la mayoría de los países occidentales los sistemas integrados de propiedad no tienen más de 100 años; en Japón la integración total ocurrió hace poco más de 50 años. Como veremos en detalle más adelante, la diversidad de acuerdos informales acerca de la propiedad alguna vez fue la norma en todos los países. El pluralismo jurídico era el estándar en el continente europeo hasta que fue redescubierta la ley romana en el siglo XIV y los Gobiernos reunieron todas las leyes vigentes en un único sistema coordinado.

En California, inmediatamente después de la fiebre del oro de 1849, había unas 800 jurisdicciones de propiedad diferenciadas, cada cual con su propio registro y reglamento establecido por consenso local. Por todos los Estados Unidos, desde California hasta Florida, las asociaciones de denunciantes mineros e inmobiliarios acordaban sus propias reglas y elegían a sus propios funcionarios. Le tomó al Gobierno de los Estados Unidos más de 100 años, hasta fines del siglo XIX, estatuir normas especiales para integrar y formalizar los activos estadounidenses. Mediante la promulgación, a lo largo de casi un siglo, de 35 paquetes de normas que reconocían masivamente los derechos posesorios de pobladores y mineros, el Congreso estadounidense paulatinamente logró integrar a un único sistema las reglas informales de propiedad creadas por millones de inmigrantes e invasores. El resultado fue un mercado integrado de propiedad que impulsó el explosivo crecimiento económico de los Estados Unidos desde entonces.

La razón que explica la enorme dificultad de rastrear la historia de cómo se integraron los diseminados sistemas de propiedad en Occidente es que fue un proceso tenue que tomó muchos siglos. Los registros de propiedad formal empezaron a aparecer en Alemania, por ejemplo, en el siglo XII, pero no fueron integrados del todo hasta 1896, cuando empezó a operar a escala nacional el sistema *Grundbuch* para registrar transacciones de tierras. En Japón la campaña nacional para formalizar la propiedad de los agricultores empezó a fines del siglo XIX y concluyó recién en los últimos 40 años del siglo XX. Los extraordinarios esfuerzos de Suiza por juntar los dispares sistemas que protegían la propiedad y las transacciones a comienzos del siglo XX aún no son bien conocidos, incluso entre muchos de los propios suizos.

La integración permite a los ciudadanos de los países avanzados obtener descripciones de las cualidades económicas y sociales de cualquier activo disponible, sin tener que ver el activo mismo. Ya no necesitan viajar por el país para visitar a cada uno de los propietarios y a sus vecinos y averiguar el estado de cada activo; el sistema de

propiedad formal les informa qué activos están disponibles y qué oportunidades hay de crear valor excedente. Así el potencial de un activo se ha vuelto más fácil de evaluar y de intercambiar, y es mayor la producción de capital.

Efecto de la propiedad n.º 3: volviendo responsables a las personas

La integración de todos los sistemas de propiedad bajo una sola normatividad formal hizo que la legitimidad de los derechos de los dueños se desplazara del contexto regional y político de las comunidades locales al contexto impersonal de la ley. Que los dueños se liberaran de los restrictivos acuerdos locales hizo que todos ellos pasaran a ser susceptibles de rendir cuentas a un sistema legal integrado.

Al emancipar a los dueños de los acuerdos locales y transformarlos en interlocutores responsables, la propiedad formal creó individuos donde solo había masas. Las personas ya no tuvieron que depender de las relaciones vecinales ni de otros lazos parroquiales para proteger sus derechos a los activos. Liberados de las actividades económicas primitivas y de las pesadas limitaciones de campanario, pudieron pasar a explorar cómo generar valor excedente a partir de sus propios activos. Pero hubo un precio que pagar: una vez dentro del sistema de propiedad formal, los propietarios perdieron el anonimato. Al quedar inextricablemente vinculadas a la propiedad inmueble y a negocios fáciles de identificar y localizar, las personas se despojaron de la facultad de ocultarse por entre las masas. Esta opción prácticamente ha desaparecido en Occidente, donde la responsabilidad individual se ha visto reforzada. Quienes no pagan por bienes o servicios consumidos pueden ser identificados, gravados con moras, multados, embargados y sufrir un recorte de su crédito. Las autoridades pueden detectar las infracciones a la ley y los contratos violados; pueden suspender servicios, embargar preventivamente la propiedad y retirar algunos o todos los privilegios de la propiedad legal.

Por consiguiente, el respeto por la propiedad y las transacciones en los países de Occidente no es algo inscrito en el código genético de sus ciudadanos; más bien proviene de la propiedad formal estatuida en leyes realmente aplicables. Al proteger, además de la condición de dueño, la seguridad de las transacciones, la propiedad formal predispone a los ciudadanos de los países avanzados a respetar los títulos, honrar los contratos, y obedecer la ley. Cuando algún ciudadano actúa deshonestamente, su infracción se registra en el sistema y compromete su reputación de socio confiable ante sus vecinos, así como ante los servicios públicos, los bancos, las compañías de teléfonos, las aseguradoras y el resto de la red a la que lo ata su propiedad.

En verdad los sistemas de propiedad formal en Occidente han sido una bendición a medias. Si bien dieron a cientos de millones de ciudadanos una ficha para entrar al juego capitalista, lo que le daba sentido a la ficha era que podía ser perdida. Gran parte del valor potencial de la propiedad legal se deriva de la posibilidad de tener que desprendernos de ella. Por lo tanto, mucho de su poder nace de la confiabilidad que crea, de los límites que impone, de las reglas que genera, y de las sanciones que puede aplicar. Al dejar que las personas percibieran el potencial económico y social de los activos, la propiedad formal cambió en las sociedades avanzadas la percepción de las potenciales recompensas en el uso de activos, y también la de sus peligros. La propiedad legal propició el compromiso.

La ausencia de propiedad legal explica, entonces, por qué los ciudadanos de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo no pueden celebrar contratos de provecho con extraños ni obtener crédito o un seguro, o ganar acceso a servicios públicos: no tienen derechos de propiedad legales que perder. Al no tenerlos, solo los toman en serio como partes contratantes su familia inmediata y sus vecinos. Las personas sin nada que perder están atrapadas en el pringoso sótano del mundo precapitalista.

En cambio, los ciudadanos de los países avanzados pueden celebrar contratos para prácticamente cualquier cosa razonable; pero el boleto de entrada es el compromiso, y este se entiende mejor cuando compromete a la propiedad mediante una hipoteca, un embargo preventivo, o cualquier otra forma de seguridad que proteja a las demás partes contratantes.

Efecto de la propiedad n.º 4: volviendo fungibles a los activos

Unos de los efectos más importantes del sistema de propiedad formal es transformar activos de menos a más accesibles, para que puedan hacer trabajo adicional. A diferencia de los activos físicos, las representaciones son fáciles de combinar, dividir, movilizar y utilizar para alentar tratos comerciales. Al separar los rasgos económicos de un activo de su rígida fisicalidad, una representación vuelve al activo "fungible"; es decir, capaz de moldearse para encajar en prácticamente cualquier transacción.

Al describir todos los activos en categorías estandarizadas, un sistema de propiedad formal integrado permite comparar dos edificios arquitectónicamente distintos contruidos para el mismo propósito. Esto permite discriminar rápidamente y a bajo costo los parecidos y las diferencias en los activos, sin tener que tratar con cada activo como si fuera único.

En Occidente, las descripciones de propiedad estándar están redactadas para facilitar la combinación de activos. Las reglas de la propiedad formal exigen activos descritos y caracterizados de un modo que destaque su singularidad y, a la vez, señale su parecido con otros activos, haciendo así más obvias las combinaciones potenciales. A medida que uno recorre los registros estandarizados, puede determinar (sobre la base de las restricciones de zonificación, de quiénes son los vecinos y qué están haciendo, de los metros cuadrados de edificación, de si las construcciones pueden ser juntadas, etc.) cómo explotar un bien inmueble de la manera más rentable, sea como área de oficinas, para cuartos de hotel, una librería, canchas de *frontón* o una sauna.

Las representaciones también permiten dividir activos sin tocarlos. Si bien un activo, digamos una fábrica, puede ser indivisible en el mundo físico, en el universo conceptual de la representación formal de la propiedad puede ser subdividido en cualquier número de fragmentos. Los ciudadanos de los países avanzados son, así, capaces de desagregar la mayoría de sus activos en participaciones, cada una de las cuales puede ser poseída por una persona distinta, con diferentes derechos, para realizar diferentes funciones. Gracias a la propiedad formal, una sola fábrica puede estar en manos de innumerables inversionistas, quienes pueden desprenderse de su propiedad sin afectar la integridad del activo físico.

Un poco en la misma línea, en un país desarrollado el hijo del agricultor que desea seguir los pasos de su padre puede quedarse con la granja comprándoles sus partes a los hermanos más orientados hacia el comercio. Los agricultores de muchos países en vías de desarrollo no tienen esa opción y deben subdividir sus tierras para cada nueva generación, hasta que las parcelas son demasiado pequeñas para ser cultivadas con provecho. Esto deja a los descendientes dos alternativas: pasar hambre o robar.

Las representaciones formales de la propiedad también pueden servir como sustitutos móviles de los activos físicos. Ello permite a propietarios y empresarios simular situaciones hipotéticas para explorar otros usos lucrativos de sus activos. Algo muy parecido a la forma como los militares trazan su plan de batalla desplazando símbolos de sus tropas y de su armamento sobre un mapa. Si lo pensamos bien, las representaciones de la propiedad son las que permiten a los empresarios simular estrategias de negocios para hacer crecer sus compañías y crear capital.

Los documentos estandarizados de propiedad formal también facilitan la medición de los atributos de un activo. Sin fácil acceso a descripciones estandarizadas de los activos, comprar, alquilar o facilitar un crédito contra la garantía de un activo exigiría gastar enormes recursos en evaluarlo y compararlo con otros activos sin descripciones estandarizadas. Al proporcionar estándares, los sistemas de propiedad formal

occidentales han reducido sustantivamente los costos de transacción en la movilización y el uso de activos.

Una vez que los activos están en un sistema de propiedad formal, dan a sus propietarios la enorme ventaja de poder dividirlos y combinarlos de más maneras que un juego de Lego. Los occidentales pueden adaptar sus activos a cualquier circunstancia económica para producir en todo momento combinaciones de más valor, mientras que sus competidores del Tercer Mundo siguen entrampados en un mundo físico de formas torpes y no líquidas.

Efecto de la propiedad n.º 5: personas en red

Al hacer a los activos fungibles, al enlazar propietarios y activos, activos y domicilios, propiedad y obligaciones, y al facilitar el acceso a la información sobre la historia de activos y de dueños, los sistemas de propiedad formal convirtieron a los ciudadanos de Occidente en una red de agentes comerciales individualmente identificables y responsables. El proceso de la propiedad formal creó una infraestructura de dispositivos conectados que, como un patio de maniobras ferroviarias, permitió que los activos (trenes) avanzaran sin riesgo entre las personas (estaciones). El aporte de la propiedad formal a la humanidad no es proteger la condición de dueño, pues invasores, organizaciones de vivienda, mafias e incluso tribus primitivas se las arreglan para proteger sus activos con considerable eficiencia. El verdadero salto en este tipo de propiedad es que mejora radicalmente el flujo de comunicación sobre los activos y su potencial. También eleva el status de sus propietarios, volviéndolos agentes económicos capaces de transformar activos dentro de una red más amplia.

Esto explica cómo así la propiedad legal alienta a los abastecedores de servicios como la electricidad y el agua a que inviertan en la producción y distribución de redes para edificaciones. Un sistema de propiedad formal reduce los riesgos de robo de servicios al establecer un vínculo legal entre los inmuebles en que los servicios son prestados, y sus dueños. También reduce la pérdida financiera por cobranza de cuentas a personas difíciles de localizar, así como las pérdidas técnicas por un cálculo incorrecto de las necesidades de electricidad en áreas de negocios y residentes clandestinos. De no saber quién tiene derecho a qué y sin un sistema legal integrado donde la capacidad de hacer cumplir las obligaciones haya sido transferida de los grupos extralegales al Gobierno, los proveedores de servicios públicos tendrían problemas para brindar sus prestaciones y obtener ganancias. ¿Sobre qué otra base podrían identificar a los usuarios, crear contratos de suministro de servicios, establecer conexiones de servicios, y asegurarse el

acceso a parcelas y edificaciones? ¿Cómo podrían implementar sistemas de facturación, efectuar la lectura de medidores, mecanismos de cobranza, control de fugas y de fraude, procedimientos de acusación a infractores y servicios de sanción como el cierre de medidores?

Las edificaciones son siempre los terminales de los servicios públicos. Lo que las transforma en terminales *responsables* cuyos dueños pueden ser obligados a rendir cuentas es la propiedad legal. Quien dude de esto solo tiene que mirar la situación de los servicios en el Tercer Mundo, donde las pérdidas técnicas y financieras, más los robos de servicios, suman de 30 a 50 por ciento de todos los servicios disponibles.

La propiedad legal occidental también proporciona a las empresas información sobre los activos y sus propietarios, domicilios verificables, registros objetivos del valor de la propiedad, y abre los historiales crediticios de las personas. Esta información, unida a la existencia de una ley integrada, vuelve el riesgo más manejable, pues lo diluye a través de dispositivos como los seguros, a la vez que permite agrupar propiedades hipotecadas para acceder al crédito y garantizar deudas.

Pocos parecen advertir que el sistema legal de propiedad de un país avanzado ocupa el centro de una compleja red de conexiones que faculta a los ciudadanos comunes para establecer lazos con el Gobierno y con el sector privado a fin de obtener bienes y servicios adicionales. Sin las herramientas de la propiedad formal es difícil ver cómo podrían los activos ser usados para todo lo que logran en Occidente. ¿De qué otro modo las organizaciones financieras identificarían masivamente a los potenciales prestatarios confiables? ¿Cómo podrían los objetos físicos, como la madera en Oregón, hacer viable una inversión industrial en Chicago? ¿Cómo podrían las compañías de seguros encontrar y contactar consumidores que van a honrar sus cuentas? ¿Cómo podrían suministrarse con eficiencia y a bajo precio servicios de corretaje de información o de inspección y verificación? ¿Cómo podría funcionar la cobranza de impuestos?

Es el sistema de propiedad formal el que les extrae a los inmuebles su potencial abstracto y lo fija en representaciones que nos permiten ir más allá de su uso pasivo como mero refugio. Muchos sistemas de titulación en los países en vías de desarrollo no logran producir capital por su incapacidad de reconocer que tener propiedad puede trascender largamente la condición de dueño. Allí estos sistemas funcionan como meros inventarios de títulos y mapas que hacen las veces de activos, sin dar pie a los mecanismos adicionales requeridos para crear una red donde los activos puedan llevar una vida paralela como capital. Propiedad formal no es igual a sistemas de inventario masivo como el *Domesday Book* inglés de hace 900 años o un sistema de chequeo y seguimiento de valijas en un aeropuerto. Adecuadamente entendido y diseñado, un

sistema de propiedad crea una red en que las personas pueden armar combinaciones más valiosas con sus activos.

Efecto de la propiedad n.º 6: protegiendo transacciones

Una razón importante por la cual los sistemas de propiedad formal de Occidente funcionan como una red es que todos los registros de propiedad (títulos, transferencias de propiedad, valores y contratos que describen los aspectos económicamente relevantes de los activos) son, continuamente, rastreados y protegidos mientras van cruzando el tiempo y el espacio. Su primera parada son los registros públicos: las agencias estatales que en los países avanzados custodian las representaciones. Los registradores públicos administran archivos que contienen todas las descripciones económicamente útiles de los activos, trátese de tierras, bienes muebles o inmuebles, buques, industrias, minas o aeronaves. Estos archivos alertarán al interesado en el uso de determinado activo acerca de aspectos que podrían restringir o enriquecer su realización: gravámenes, servidumbres, arrendamientos financieros, deudas atrasadas, quiebras e hipotecas. Los registros también se aseguran de que los activos estén representados de modo adecuado y preciso, en formatos apropiados fáciles de mantener al día y de obtener.

Además de los sistemas de mantenimiento de registros públicos, se han desarrollado muchos otros servicios privados que ayudan a las partes a fijar, mover o rastrear representaciones para que fácilmente y sin riesgo puedan producir un valor excedente. Estos incluyen entes privados que registran transacciones, organizaciones de depósito en garantía, compendios, tasaciones, seguros de títulos y siniestros, corredores de hipotecas, servicios de fideicomiso y custodia privada de documentos. En los Estados Unidos, las compañías que aseguran títulos ayudan aún más a la movilidad de las representaciones al crear pólizas que cubren a las partes frente a riesgos específicos, que van desde defectos en la titulación hasta hipotecas irredimibles o títulos no comercializables. Por ley todos estos entes deben ceñirse a estándares operativos estrictos que regulen su capacidad de rastrear y almacenar documentos, y de entrenar a su personal.

Aunque establecidos para proteger tanto la seguridad del título como la de las transacciones, es obvio que los sistemas occidentales profundizan esta última misión. La seguridad se acentúa a fin de hacer confiables las transacciones para facilitar que los activos de las personas lleven una vida paralela como capital.

En cambio, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la ley y las oficinas del Gobierno siguen entrampadas en la antigua normatividad colonial y romana, más orientada a proteger el título que las transacciones. Se limitan a ser guardianes de los deseos de los muertos. Esto acaso explique por qué crear capital sobre propiedades occidentales es tan sencillo, y por qué en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo la mayor parte de los activos se ha escabullido del sistema formal legal en busca de movilidad.

El énfasis occidental en la seguridad de las transacciones permite a los ciudadanos mover grandes cantidades de activos con muy pocas transacciones. ¿De qué otro modo explicarnos que en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo las personas sigan llevando sus vacas al mercado y comercializándolas de una en una, como hace miles de años, mientras que en Occidente las vacas se quedan en el establo y lo que los comerciantes llevan al mercado e intercambian son las representaciones de sus derechos sobre estas? Los comerciantes de productos básicos de Chicago, por ejemplo, negocian mediante representaciones, que contienen más información sobre las vacas en oferta que si pudieran examinar físicamente cada una. Así pueden cerrar tratos por inmensas cantidades de vacas, despreocupados de la seguridad de las transacciones.

Capital y dinero

Los seis efectos de un proceso de propiedad integrado significan que las casas de los occidentales ya no son un mero resguardo de la lluvia y del frío. Dotadas de existencia como representaciones, ahora estas casas pueden llevar una vida paralela, haciendo cosas económicas que no hubieran podido hacer antes. Un sistema legal de propiedad bien integrado hace en esencia dos cosas: primero, reduce tremendamente los costos de informarse sobre las cualidades económicas de los activos, gracias a que están representados de manera que nuestros sentidos pueden captarlos rápido; y segundo, facilita la capacidad de coincidir respecto a cómo usar los activos para aumentar la producción e incrementar la división del trabajo. La genialidad de Occidente fue crear un sistema que permitiría a las personas captar con la mente valores que los ojos humanos nunca podrían ver y tocar cosas que las manos nunca podrían alcanzar.

Ya siglos atrás algunos intelectuales especularon en torno a la idea de que usamos la palabra "capital" (que en latín viene de "cabeza") porque es en la cabeza donde están las herramientas con las cuales creamos capital. Esto sugiere que el capital siempre ha estado envuelto en el misterio porque, como la energía, es un concepto que solo puede ser captado por la mente. La única manera de "tocar" el capital es a través de un sistema de propiedad que registre sus aspectos económicos sobre papel, los ancle a un lugar y los asigne a un propietario específico.

Por ello, la propiedad puede dejar de ser mero documento y convertirse en un dispositivo intermediario que captura y almacena el combustible requerido para que la empresa se especialice y crezca. La propiedad provee a la economía de mercado de una infraestructura que hace responsables a las personas, fungibles a sus activos, rastreables las transacciones, todo lo cual aporta los mecanismos que el sistema monetario y bancario requiere para operar y las inversiones para funcionar. Por eso, la conexión entre capital y dinero para finanzas e inversiones corre a través de la propiedad.

Hoy es la información documentada la que en última instancia puede ser rastreada hasta los registros legales de los propietarios y de la propiedad, y son las transacciones las que dan a las autoridades monetarias los indicadores que precisan para emitir medios de pago legales. Como escribieron los científicos del conocimiento George A. Miller y Philip N. Johnson-Laird en 1976: "El dinero en billete debe sus orígenes a la escritura de pagarés. [Por ello] el dinero... presupone la institución de la propiedad".[10] Es la documentación de la propiedad la que fija los rasgos económicos de los activos para que puedan afianzar transacciones comerciales y financieras y, en última instancia, aportar la justificación contra la cual los bancos centrales emiten dinero. Para crear crédito y generar inversión, la gente no grava los activos físicos mismos, sino sus representaciones de propiedad —las participaciones o los títulos registrados— sometidas a reglas que pueden hacerse cumplir en todo el país. El dinero no gana dinero. Uno necesita un derecho de propiedad antes de poder hacer dinero. Hasta cuando presta dinero, la única manera de sacarle provecho es prestándolo a su vez o invirtiéndolo contra algún tipo de documento de propiedad que establezca los derechos sobre el principal y los intereses. Repito: el dinero presupone propiedad.

Como señalan los eminentes economistas alemanes Gunnar Heinsohn y Otto Steiger: "El dinero *nunca es creado ex nihilo* desde el punto de vista de la propiedad, la cual siempre debe existir *antes* de que el dinero pueda empezar a existir".[11] Al reconocer semejanzas entre su trabajo y el mío, me alcanzaron el texto inédito de un artículo donde afirman "que el interés y el dinero no pueden ser comprendidos sin la institución de la propiedad...".[12] Sostienen ellos que esta relación es opacada por el difundido error de percepción según el cual los bancos centrales emiten papel moneda y respaldan la capacidad de los bancos comerciales de hacer pagos. Según Heinsohn y Steiger, lo que escapa a la simple vista es "que en la buena banca todos los desembolsos se realizan contra valores",[13] lo que en mis términos son los papeles de la propiedad legal. Nuestros autores concuerdan con Harold Demsetz respecto a que la gente ha dado por descontado que los derechos de propiedad son los cimientos del capitalismo y señalan

que Joseph Schumpeter ya había tenido un atisbo de que son los derechos de propiedad los que posibilitan la creación de dinero.

Por eso, el capital, como he sostenido antes, no es creado por el dinero, sino por personas cuyos sistemas de propiedad las ayudan a cooperar y a pensar en cómo lograr que sus activos acumulados realicen una producción adicional. El sustantivo aumento de capital en Occidente durante los últimos dos siglos procede del paulatino mejoramiento de los sistemas de propiedad, lo cual permitió a los agentes económicos descubrir y realizar el potencial de sus activos y, por ello mismo, ponerse en situación de producir dinero no inflacionario para financiar y generar producción adicional.

De modo que somos algo más que ardillas que almacenan alimento para el invierno, y practicamos un consumo diferido. Sabemos, gracias al uso sofisticado de las instituciones de la propiedad, cómo dar a las cosas que acumulamos una vida paralela. Cuando los países avanzados juntaron toda la información y las reglas sobre sus propios activos y establecieron sistemas de propiedad que rastreaban su evolución económica, reunieron en un solo orden todo el proceso institucional que sustenta la creación de capital. Si el capitalismo tuviera una mente, estaría localizada en el sistema legal de propiedad. Pero como casi todas las cosas de la mente, gran parte del "capitalismo" hoy opera en el nivel subconsciente.

¿Por qué los economistas clásicos, quienes sabían que el capital era abstracto y debía ser fijado, no hicieron la conexión entre capital y propiedad? Una explicación podría ser que en los días de Adam Smith o incluso de Karl Marx, los sistemas de propiedad aún estaban subdesarrollados, circunscritos a círculos aislados, y su importancia era difícil de calibrar. O más importante tal vez, la exploración del proceso capitalista se desplazó de las reclusas bibliotecas de los teóricos y se dirigió al mundo de los negocios, donde se dispersó entre una vasta red de empresarios, financistas, políticos y juristas. La atención del público se desplazó de las teorías unificadoras a la realidad de los negocios hechos sobre el terreno, día tras día, año fiscal tras año fiscal.

Una vez firmemente instalada la vasta maquinaria del capitalismo, con sus amos atareados en crear riqueza, la cuestión de cómo había sucedido todo aquello perdió urgencia. Como las personas que habitan el rico y fértil delta de un gran río, nada apremiaba a los propugnadores del capitalismo a explorar río arriba la fuente de su prosperidad ¿Para qué tomarse la molestia? Pero al concluir la Guerra Fría, cuando el capitalismo pasó a ser la única opción seria para el desarrollo, el resto del mundo se volvió hacia Occidente en pos de ayuda. A quienes pedían consejo, se les recomendó imitar las condiciones de vida en el delta: moneda estable, mercados abiertos y negocios privados, el objetivo de las llamadas "reformas estructurales y de ajuste

macroeconómico". Nadie recordó que la razón de la rica vida del delta yacía río arriba, en sus lejanas e inexploradas fuentes. Los sistemas de propiedad legal de amplio acceso son el léngamo de la cabecera del río, que permite al capital moderno florecer.

Esa es una de las principales razones que explican por qué las reformas macroeconómicas tienen efectos tan limitados en los países del Tercer Mundo y en los que salen del comunismo. Imitar el capitalismo a la altura del delta, importando franquicias de McDonald's o Blockbuster, no basta para crear riqueza. Se necesita capital, y este requiere un complejo y poderoso sistema de propiedad legal que estos países no tienen.

La campana de vidrio de Braudel

Buena parte de la marginalización de los pobres en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo nace de la precariedad de sus sistemas de propiedad y, por ende, de su incapacidad de aprovechar los seis efectos que ella aporta. El desafío para estos países no es si deben producir o recibir más dinero, sino si pueden comprender qué se necesita hacer para crear las instituciones legales que faltan y convocar la voluntad política necesaria para crear un sistema de propiedad que incluya a ricos y pobres.

Al historiador francés Fernand Braudel le pareció muy misterioso que en sus inicios el capitalismo occidental solo sirviera a unos pocos privilegiados, como sucede en otras partes del mundo actual:

El problema clave es descubrir por qué ese sector de la sociedad del pasado que no dudaría en llamar capitalista, habría vivido como bajo una campana de vidrio, aislado del resto. ¿Qué le impidió expandirse y conquistar a toda la sociedad?... ¿[Por qué] un porcentaje significativo de la formación de capital solo fue posible en ciertos sectores y no en toda la economía de mercado de la época? Tal vez sería provocadoramente paradójico decir que si algo escaseaba, no era por cierto el dinero... de manera que esta era una época en se compraba tierras pobres y se construían magníficas residencias en el campo, se erigía grandes monumentos y se financiaba extravagancias culturales... ¿[Cómo] resolver la contradicción... entre el clima económico deprimido y los esplendores de Florencia bajo Lorenzo el Magnífico? [14]

Creo que la respuesta a la pregunta de Braudel yace en el restringido acceso a la propiedad formal, tanto en el pasado de Occidente como en el presente de los países en vías de desarrollo o el de los que salen del comunismo. Los inversionistas locales y extranjeros sí tienen capital y, gracias a los sistemas formales de propiedad, sus activos están más o menos integrados, son fungibles, forman una red y se encuentran

protegidos. Pero son solo una pequeña minoría, la de quienes pueden sufragar abogados especializados, tener conexiones poderosas y la paciencia y los recursos necesarios para sortear el papeleo burocrático y dar tumbos entre sistemas de propiedad defectuosos. La gran mayoría de las personas, que no pueden lograr que los frutos de su trabajo estén representados en el sistema formal de propiedad, vive fuera de la campana de vidrio de Braudel.

La campana de vidrio hace del capitalismo un club privado, abierto solo para una minoría privilegiada, y frustra a los miles de millones de personas que miran ese recinto desde fuera. Este *apartheid* capitalista continuará inexorablemente hasta que todos enfrentemos el defecto crítico de los sistemas legales y políticos de muchos países donde se impide que la mayoría ingrese al sistema de propiedad formal.

Este es el momento apropiado para preguntar por qué la mayoría de los países no ha podido crear sistemas abiertos de propiedad formal. Este es el momento, cuando los países del Tercer Mundo y los que salen del comunismo viven sus más ambiciosos intentos de implementar sistemas capitalistas, de retirar la campana de vidrio.

Pero para responder a esa pregunta antes debemos develar el misterio de por qué muchos Gobiernos ni siquiera han advertido todavía la existencia de la campana de vidrio.

Referencias:

- 1 Trad. Enrique Tierno Galván (1973). Madrid: Alianza Editorial, p. 197.
- 2 Smith, Adam. *The Wealth of Nations. Vol. I* (p. 242), Londres: Everyman's Library.
- 3 Op. cit., p. 295.
- 4 De Sismondi, Simonde (1827). *Nouveaux principes d'économie politique* (pp. 81-82). París: Calmann-Levy.
- 5 Baptiste Say, Jean (1819). *Traité d'économie politique. Vol. II* (p. 429.). París: Deterville.
- 6 Marx, Karl y Engels, Frederick (1996). *Collected Works. Vol. 35* (p. 82). Nueva York: International Publishers.
- 7 Smith, Adam. *The Wealth of Nations. Vol. 1* (p. 242).
- 8 Op. cit., p. 286.
- 9 Dreyfus, Herbert L. y Rabinow, Paul (1982). *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics* (p. 211). Chicago: Harvester, University of Chicago.
- 10 Miller, George A. y Johnson-Laird, Philip N. (1976). *Language and Perception* (p. 578). Massachusetts: Harvard University Press.
- 11 Heinsohn, Gunnar y Steiger, Otto (octubre de 1998). "The Property Theory of Interest and Money" (p. 21), manuscrito, 2.º borrador.

12 Op. cit., p. 43.

13 Op. cit., p. 38.

14 Braudel, Fernand (1982). *The Wheels of Commerce* (p. 248). Nueva York: Harper and Row.

CAPÍTULO 4

EL MISTERIO DE LA CONCIENCIA POLÍTICA

*Correr es mi destino para burlar la ley
Perdido en el corazón de la grande Babilón
Me dicen el clandestino por no llevar papel
MANU CHAO, "Clandestino"*

El colapso de los patrones demográficos y de la ley preceptiva es una tendencia inequívoca de los países del Tercer Mundo en los últimos 40 años y de los que salen del comunismo en los últimos diez. Desde que empezaron las reformas económicas de Deng Xiaoping, en 1979, unos 100 millones de chinos han dejado sus hogares oficiales en pos de trabajos extralegales. Tres millones de migrantes ilegales al asedio de Beijing han creado un laberinto de talleres clandestinos en las afueras. Puerto Príncipe se ha vuelto 15 veces más grande; Guayaquil 11 veces y El Cairo cuatro veces. Hoy en Rusia y Ucrania 50 por ciento del PBI es economía subterránea; en Georgia es un espectacular 62 por ciento. La Organización Internacional de Trabajo informa que, desde 1990, el 85 por ciento de todos los nuevos puestos de trabajo en América Latina y el Caribe fueron creados en el sector extralegal. En Zambia, solo diez por ciento de la fuerza laboral está legalmente empleado.

¿Qué están haciendo estos países al respecto? Pues mucho. Se han puesto las botas y empezado a trabajar, enfrentando cada uno de estos problemas de modo individual. En agosto de 1999, las autoridades de Bangladesh, por ejemplo, demolieron 50 000 casas precarias en Dacca, la capital. Donde es imposible demoler, los Gobiernos construyen escuelas y aceras para los millones de invasores de terrenos públicos y privados. A la vez,

los Gobiernos apoyan programas de microfinanciamiento para los talleres clandestinos que vienen transformando áreas residenciales en zonas industriales por todo el mundo. Han destrozado o reubicado los quioscos de los vendedores callejeros que atorán sus calles; han retirado hordas de vagos de sus plazas y plantado flores en su lugar y han promulgado códigos de construcción y seguridad más rigurosos para impedir que los edificios colapsen, como los de Turquía con el terremoto de 1999. Los Gobiernos intentan imponerles estándares mínimos de seguridad a los microbuses piratas y a los taxis destartados que complican el tráfico; aplican mano dura al robo y a las fugas de agua y electricidad e intentan imponer patentes y derechos de propiedad. Han arrestado y ejecutado a cuanto pandillero y narcotraficante han podido (al menos a los más famosos) o los han encarcelado (aunque se por un tiempo); han intensificado las medidas de seguridad para controlar la influencia de sectas políticas extremistas entre las multitudes desarraigadas y vulnerables.

A cada uno de estos problemas corresponde una especialidad académica que lo estudia y un programa político que lo enfrenta. Pocos parecen advertir que lo que hay es *una* inmensa revolución industrial mundial: un gigantesco desplazamiento de personas que se apartan de la vida organizada a pequeña escala y se dirigen hacia la vida organizada a gran escala. Para bien o para mal, el Tercer Mundo, en general, está abandonando las sociedades autosuficientes y aisladas, en un esfuerzo por elevar sus estándares de vida mediante la interdependencia productiva dentro de mercados mucho más amplios.

Rara vez se entiende que las sociedades del Tercer Mundo y las que salen del comunismo experimentan hoy casi la misma revolución industrial que surgió en Occidente hace más de dos siglos. La diferencia es que esta nueva revolución avanza mucho más rápido y cambia las vidas de muchas más personas. Cuando empezó sus 250 años de progresión desde las parcelas familiares del feudo hasta la computadora portátil, Gran Bretaña tenía solo ocho millones de habitantes. Indonesia está haciendo el mismo recorrido en solo cuatro decenios, con una población de más de 200 millones. No sorprende, entonces, que sus instituciones hayan demorado en adaptarse. Pero tienen que adaptarse. Una marea humana ha dejado atrás comunidades y casas aisladas para incorporarse a círculos cada vez más amplios de intercambio económico e intelectual. Es esta marea la que ha convertido a Yakarta, México D. F., Sao Paulo, Nairobi, Bombay, Shanghai y Manila en megaciudades de 10, 20, 30 millones, y arrollado a sus instituciones políticas y legales.

El orden legal no ha podido seguirle el paso a esta asombrosa revuelta económica y social, y eso ha forzado a los nuevos migrantes a inventar sustitutos extralegales de la ley

establecida. Mientras en los países avanzados la transacción comercial anónima es posible gracias a la seguridad que brinda una ley formal y difundida, los migrantes del mundo en vías de desarrollo solo pueden hacer tratos con gente conocida y de confianza. Esos acuerdos comerciales *ad hoc* no funcionan muy bien. Como hizo notar Adam Smith, cuanto más amplio el mercado, más pormenorizada puede ser la división del trabajo. Y a medida que el trabajo se va especializando, la economía se vuelve más eficiente, y los salarios y los valores del capital aumentan. Si una falla legal impide que gente emprendedora negocie con extraños, eso derrota a la división del trabajo y confina a los futuros empresarios a círculos más reducidos de especialización y a la baja productividad.

La actitud empresarial triunfó en Occidente porque la ley integró a todos bajo un solo sistema de propiedad, dándoles los medios para cooperar y producir grandes cantidades de valor excedente en un mercado expandido. Los adelantos occidentales, incluido el crecimiento exponencial de la información electrónica y de la tecnología de las telecomunicaciones que vemos hoy, solo pudieron darse porque los sistemas de derecho de propiedad necesarios para hacerlos funcionar ya existían. Los sistemas integrados de propiedad legal destruyeron a la mayoría de los grupos cerrados, a la vez que invitaron a crear una red más amplia donde el potencial para crear capital aumentó sustantivamente. En este sentido, la propiedad obedece a lo que se conoce como la Ley de Metcalfe (en honor de Bob Metcalfe, el inventor del Estándar Ethernet, que suele colocar en red a las computadoras personales). Según la Ley de Metcalfe,

El valor de una red —definido como su utilidad para una población— es más o menos proporcional al número de usuarios al cuadrado. La red telefónica es un ejemplo. Un teléfono es inútil: ¿a quién llamo? Dos teléfonos están mejor, pero no tanto. Solo cuando la mayor parte de la población tiene teléfono el poder de la red alcanza su máximo potencial para cambiar la sociedad.[1]

Como las redes de computadoras, que existieron por años antes de que a alguien se le ocurriera interconectarlas, los sistemas de propiedad se vuelven tremendamente poderosos conectados a una red mayor. Solo entonces el potencial de un derecho de propiedad particular deja de estar limitado a la imaginación del propietario, de sus vecinos o de sus conocidos, y pasa a responder a una red mayor formada por otras imaginaciones. A partir de ese momento la gente se avendrá ella misma a obedecer un único código legal, pues advertirá que sin ese código dejará de prosperar. Solo entonces puede el Gobierno empezar a administrar el desarrollo en lugar de correr heroicamente a taponear cada gotera. Un Gobierno y una economía de mercado modernos son inviábiles sin un sistema integrado de propiedad formal. Muchos de los actuales

problemas de los mercados del Tercer Mundo se originan, sobre todo, en la fragmentación de sus acuerdos en torno a la propiedad y a la falta de normas estandarizadas que permitan a los activos y a los agentes económicos interactuar, y a los Gobiernos gobernar por medio de la ley.

Cuando los migrantes de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo llegan a los países avanzados, tarde o temprano terminan absorbidos por instituciones cuajadas, en un sistema de propiedad en red que los ayuda a producir valor excedente. Quienes migran dentro de su propio país no están siendo acogidos así, al menos no a velocidad suficiente. Los países más pobres carecen de instituciones que integren a los migrantes al sector formal, fijen sus activos en formas fungibles, vuelvan a los dueños agentes responsables y les aporten dispositivos de conexión y apalancamiento que, a su vez, les permitan interfaces productivas y generar capital dentro de un mercado legal más amplio. De modo que los migrantes inventan, a expensas del orden legal, una variedad de sucedáneos extralegales a las leyes y a las instituciones que ellos necesitan para cooperar en un mercado ampliado.

De manera que la ceguera política consiste en ignorar que el crecimiento del sector extralegal y el colapso del orden legal en última instancia obedecen a un gigantesco movimiento de personas que se apartan de la vida organizada en pequeña escala y van en busca de una vida organizada en un contexto más amplio. Lo que no advierten los líderes nacionales es que las personas se organizan de modo espontáneo en grupos independientes extralegales hasta que el Gobierno pueda aportar un sistema único de propiedad legal.

El problema económico fundamental para los países del Tercer Mundo y que salen del comunismo no es que las personas se estén desplazando a los centros urbanos, que la basura se esté amontonando, que la infraestructura sea insuficiente o que el campo esté siendo abandonado. Todo eso sucedió antes en los países avanzados. Ni es el problema solo de crecimiento urbano. Los Ángeles ha crecido más rápido que Calcuta en este siglo y Tokio es tres veces más grande que Nueva Delhi. El principal problema es la demora en reconocer que gran parte del desorden que se da fuera de Occidente es resultado de un movimiento revolucionario más lleno de promesas que de problemas. Una vez que el valor potencial del movimiento esté bajo control, muchos de sus problemas serán más fáciles de resolver. Los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo deben elegir entre crear sistemas que permitan a sus Gobiernos adaptarse a los continuos cambios en la revolucionaria división del trabajo, o seguir viviendo en la confusión extralegal. Y esto último no parece una opción muy atractiva.

¿Por qué a todos se les ha escapado el verdadero problema? Porque hay dos puntos

ciegos. Primero, la mayoría de nosotros no advertimos que el salto en la población extralegal del mundo de los últimos 40 años ha generado una nueva clase empresarial con sus propios acuerdos legales. Las autoridades gubernamentales solo perciben un flujo masivo de personas, trabajadores ilegales, una amenaza criminal y otra sanitaria. De manera que, mientras el Ministerio de la Vivienda enfrenta sus propios asuntos y los ministerios de Salud y Justicia se concentran en los suyos, nadie advierte que la verdadera causa del desorden no es la población o el crecimiento urbano o incluso los pobladores marginales, sino un sistema anticuado de propiedad legal.

La mayoría de nosotros somos como los cuatro ciegos en torno de un elefante: uno palpa la flexible trompa del animal y piensa que el elefante es una culebra; otro toma su cola y piensa que el elefante es una suerte de sogá; un tercero se fascina por las orejas grandes como velas; otro abraza una pierna y concluye que el elefante es una especie de árbol. Ninguno percibe al elefante en su totalidad y, por ello, no pueden presentar una estrategia para enfrentar el inmenso problema que tienen delante. Como hemos visto, los pobres de los países del Tercer Mundo y de los que salen del comunismo constituyen dos tercios de la población mundial y no tienen otra opción que vivir fuera de la ley. Como también vimos, los pobres poseen un montón de cosas, pero sus derechos de propiedad no están definidos por ley alguna. Los millones de personas emprendedoras que copan el 85 por ciento de todos los nuevos puestos de trabajo en América Latina, aquellos tres millones de chinos que trabajan en talleres clandestinos de las afueras de Beijing, y aquellos rusos que generan la mitad del PBI de su país, todos lo hacen sobre la base de acuerdos extralegales. En la mayoría de los casos estos acuerdos de propiedad contradicen abiertamente a la ley oficial, la escrita. Ese es el elefante que tenemos al frente.

No creo que la aparición de pequeños enclaves de prosperidad económica en un escenario donde predominan el subdesarrollo y la extralegalidad marque el amanecer de una transición desigual pero inevitable a los sistemas capitalistas. Más bien la existencia de enclaves prósperos en un mar de pobreza oculta un retraso abismal en la capacidad del país para crear, respetar y hacer disponibles derechos formales de propiedad para la mayoría de sus ciudadanos.

El segundo punto ciego es que pocos reconocen que los problemas que enfrentan no son nuevos. La migración y la extralegalidad que hoy plagan a las ciudades del Tercer Mundo y de los países que salen del comunismo son versiones cercanas de la experiencia de los países adelantados de occidente durante su propia revolución industrial. También estos intentaron resolver sus problemas de a pocos. La lección de Occidente es que las soluciones fragmentarias y las medidas temporales para aliviar la

pobreza no bastaron. Los estándares de vida solo se elevaron cuando los Gobiernos reformaron la normatividad y el sistema de propiedad para facilitar la división del trabajo. El hombre de la calle con su habilidad para aumentar su productividad gracias a los efectos benéficos de los sistemas integrados de propiedad, pudo especializarse en los mercados en constante expansión e incrementar la formación de capital.

PUNTO CIEGO I:

La vida fuera de la campana de vidrio hoy

¿Por qué no vimos venir esta nueva revolución industrial? En los años 80, cuando mis colegas y yo empezamos nuestro trabajo en el Perú, la mayoría de los funcionarios daba por sentado que nuestra parte del mundo estaba en gran medida regida por leyes. América Latina tenía una larga, refinada y muy respetada tradición jurídica. Por cierto, que había gente pobre con empleos y propiedades fuera de la ley, pero ese sector extralegal era considerado relativamente pequeño y, por ello, un asunto “marginal”. Los países adelantados tenían su cuota de pobreza, desempleo y mercado negro, y nosotros la nuestra. Enfrentar eso era tarea sobre todo de la Policía y de un puñado de sociólogos académicos que habían dedicado sus carreras a estudiar exotismos locales. A lo más, los vistosos pobres eran tema interesante para revistas como *National Geographic* y los programas del *DiscoveryChannel*.

Pero nadie tenía datos exactos, ni nadie sabía siquiera cómo medir qué era lo que en realidad estaban haciendo los pobres o establecer con precisión de cuánto exactamente eran dueños. Entonces mis colegas y yo decidimos guardar nuestros libros y revistas académicas, para no mencionar nuestras resmas de estadísticas y mapas gubernamentales, y visitar a los verdaderos expertos en el problema: los propios pobres. Una vez puestos a mirar y escuchar por las calles, empezamos a tropezar con datos sorprendentes. Por ejemplo: la industria de la construcción se había desplomado en el Perú. Había menos obras, más despidos de obreros. Pero, extrañamente, en las tiendas de materiales de construcción las cajas registradoras seguían tintineando. En efecto, las ventas de cemento estaban en alza. Es decir, de las *bolsas* de cemento. Investigaciones adicionales nos llevaron a descubrir que los pobres estaban comprando más cemento que nunca para sus proyectos: casas, edificios y negocios que no estaban legalmente registrados o titulados y que, por tanto, nunca aparecían en las pantallas de las computadoras de los economistas y estadígrafos del Gobierno. Empezamos a intuir que una pujante, independiente y oficialmente invisible economía extralegal estaba vibrando en las ciudades de todo el mundo en vías de desarrollo. En Brasil, por ejemplo,

la industria de la construcción registró solo un 0.1 por ciento de crecimiento en 1995; sin embargo, las ventas de cemento durante los primeros meses de 1996 crecieron casi 20 por ciento. La explicación de esta aparente anomalía, según un análisis del banco Deutsche Morgan Grenfell, fue que del 60 al 70 por ciento de la construcción de la región nunca ingresaba a los registros.[2]

Entonces advertimos que el sector extralegal distaba de ser un tema pequeño. Era enorme.

Ciudades que crecen

La migración a las ciudades se aceleró en los años 60 en la mayoría de los países en vías de desarrollo, y en China en los años 80. Por diversos motivos, comunidades autosuficientes abandonaron su aislamiento y empezaron a tratar de integrarse en torno a ciudades. Desde los años 80, millones de campesinos chinos se han estado apiñando ilegalmente en torno a las ciudades, al punto que el *Diario de la juventud de Beijing* proclamó que “el manejo de la población migrante está fuera de control”. [3]

El fenómeno también es familiar en los países que bordean el Mediterráneo. Según Henry Boldrick, tras la Segunda Guerra Mundial, en Turquía, los migrantes rurales se dirigieron hacia las ciudades, donde construyeron viviendas sobre tierras del Gobierno. Estos asentamientos espontáneos, conocidos como *gecekondus*, hoy albergan a no menos de media población urbana turca. Aunque algunos *gecekondus* han sido legalizados en parte y, por ello, han ganado acceso a ciertos servicios municipales, la mayoría sigue siendo informal.[4]

En Filipinas, el diario *Business World* pidió al Gobierno “contener la marea humana que congestiona nuestra ciudad y la pone al borde de un estallido... Uno ve *barong-barongs* hechos de concreto y bloques huecos, y empieza a preguntarse. ¿Qué está haciendo el Gobierno ante el creciente problema de los sin techo, de los invasores en nuestras ciudades? [5]

Algunos observadores (entre ellos yo) creen que en Sudáfrica el sector inmobiliario extralegal está al filo de su segunda gran expansión. En 1998, el semanario *Newsweek* informó que “más y más [sudafricanos negros] llenan los campamentos de invasores y las barriadas que circundan a cada una de las ciudades sudafricanas. Bajo el *apartheid*, las leyes raciales sobre circulación de personas confinaban a muchos negros a las áreas rurales. Hoy viajan libres, pero no cómodos”. [6] *The Economist* confirmó la tendencia: “Aunque la violencia política antiblanca en verdad nunca se materializó, el fin de la

segregación racial facilitó que los negros pobres llegaran a las áreas de los blancos ricos”. [7]

Los intelectuales y los tecnócratas egipcios parecen haber cobrado conciencia del tema desde hace ya algún tiempo. Según un informe reciente, entre 1947 y 1989 “[l]a población urbana total de Egipto ha... aumentado... de 6.2 millones a 23.46 millones”. [8] Cifras reunidas por Gérard Barthelemy muestran que la población en el área metropolitana de Puerto Príncipe, Haití, pasó de 140 000 en 1950 a 1 550 000 en 1988, y hoy frisa los dos millones. Barthelemy estima que casi dos tercios de esta población vive en barriadas, que los haitianos llaman *bidonvilles*. [9]

En México el sector privado se ha vuelto cada vez más consciente del fenómeno extralegal y activamente se ha comprometido a hacer algo al respecto. Una publicación informa:

Un estudio del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, CEESP, estimó en 1987 que el sector informal generaba actividad económica por valor de 28 a 39 por ciento del PBI mexicano. Otro estudio de CEESP... estimó en 1993 que las personas en el “sector informal no registrado” eran ocho millones de una fuerza de trabajo total de 23 millones... ‘Por cada negocio formal, hay dos negocios informales’, dice Antonio Montiel Guerrero, presidente de la Cámara de Comercio de Pequeños Servicios y Turismo de la Ciudad de México, CACOPE, que representa a 167 000 pequeños negocios formales registrados. ‘En el Distrito Federal (ciudad de México) hay unas 350 000 pequeñas empresas informales para una población total de unos ocho millones’. En qué se traduce eso para el caso de los 20 millones de habitantes del área metropolitana de ciudad de México es una pregunta abierta, sobre todo porque las barriadas no reguladas y en expansión están fuera del corazón de la ciudad. [10]

Las zonas extralegales en los países en vías de desarrollo se caracterizan por sus viviendas modestas hacinadas en los perímetros de las ciudades; en medio de ellas hay un sinnúmero de talleres, ejércitos de buhoneros que pregonan su mercadería por las calles e innumerable entrecruzamiento de microbuses. Todo ello parece surgido de la nada. Un pulular de pequeños artesanos, herramientas al hombro, ha ampliado la gama de actividades urbanas. Ingeniosas adaptaciones locales enriquecen la producción de bienes y servicios esenciales y transforman dramáticamente ciertas áreas de la manufactura, la venta al menudeo, la construcción y el transporte. Los paisajes inertes que alguna vez rodearon a las ciudades del Tercer Mundo se han vuelto las más recientes extensiones de las metrópolis y ciudades modeladas sobre el patrón europeo han aceptado una personalidad local más ruidosa, mezclada con deslucidas imitaciones de las explanadas comerciales de los suburbios de los Estados Unidos.

El tamaño mismo de casi todas estas ciudades crea sus propias oportunidades. Han surgido nuevos propietarios de negocios que, a diferencia de sus predecesores, son de

origen muy humilde. La movilidad social ascendente se ha acelerado. Los patrones de consumo y los lujos exclusivos de la vieja sociedad urbana han cedido el paso a otros más difundidos.

La marcha a las ciudades

El factor clave en el crecimiento urbano de la mayoría de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo es, por supuesto, la migración. Sin embargo, las causas son difíciles de precisar. En cada país los comentarios vienen con distintas explicaciones: una guerra, la reforma agraria, la falta de reforma agraria, un embargo extranjero del comercio exterior, la apertura al comercio exterior, el terrorismo y la guerrilla, la decadencia moral, el fracaso del capitalismo, el fracaso del socialismo, incluso el mal gusto de los migrantes (si el campo es mucho más lindo, ¿por qué no se quedan allí?).

Pero ahora último la opinión tiende a converger en torno a un puñado de causas generales. La explicación más frecuente sobre la corriente migratoria en los países en vías de desarrollo apunta a la mejora de los caminos. La construcción de caminos y puentes, y la transformación de senderos inconexos en carreteras apropiadas alertó a la población rural sobre la posibilidad de viajar, dando pie al desplazamiento a las ciudades. Los nuevos medios de comunicación aportaron un incentivo adicional. La radio, sobre todo, despertó expectativas de aumentos en el consumo y en los ingresos. Las emisiones radiales cruzaron miles y miles de kilómetros para publicitar las oportunidades, las bondades y las comodidades de la vida urbana. La modernidad sonaba al alcance de quien tuviera el coraje de salir a buscarla carretera abajo.

También existe hoy una coincidencia bastante amplia sobre que en muchos países otro factor decisivo fue la crisis agrícola. La modernización de la agricultura y un mercado incierto para algunos cultivos tradicionales luego de la Segunda Guerra Mundial multiplicaron los despidos masivos de trabajadores agrícolas de las haciendas tradicionales. Esto liberó grandes contingentes de personas disponibles para la exploración de nuevos horizontes.

También había el problema de los derechos de propiedad en el campo. El largo y complejo proceso de reforma agraria solo consolidó —y, en última instancia, exacerbó— las tradicionales dificultades para adquirir tierra cultivable. Al no poder poseer tierra ni encontrar trabajo en el campo, mucha gente migró a las ciudades.

Otro poderoso imán fue la menor mortalidad infantil en la mayoría de las grandes ciudades. Esta brecha entre la mortalidad infantil urbana y la rural se amplió a medida que los servicios médicos urbanos empezaron a mejorar en la segunda mitad de los años

40. Los mejores salarios en las ciudades también fueron un incentivo importante. En América Latina, por ejemplo, hacia 1970 quien cambiaba el campo por un empleo semicapacitado en una capital podía duplicar o triplicar su ingreso mensual. Un trabajador asalariado podía cuadruplicar su ingreso previo y los profesionales o técnicos podían ganar seis veces más. La paga mayor compensaba el riesgo de desempleo: se podía recuperar un año de desempleo rural con diez semanas de ingresos en la ciudad. La vida en las lejanas ciudades no solo parecía mejor; lo era.

Hasta el crecimiento de las burocracias nacionales resultó un incentivo para la migración. Por la centralización del poder en manos de funcionarios estatales, casi todas las oficinas facultadas para dar consejo, atender solicitudes, expedir permisos o proveer puestos de trabajo estaban en las ciudades. Y cualquier potencial migrante interesado en un mejor futuro para sus hijos sabía que las oportunidades educativas eran mucho mejores en las urbes. Para el campesino sin empleo, cuyo principal recurso es él mismo, la educación se vuelve una inversión cada vez más valiosa y productiva. En los centros urbanos está la mayoría de los graduados de las escuelas secundarias y también la de los estudiantes de centros de capacitación, escuelas e institutos de educación superior, así como los postulantes a las universidades, y los universitarios.

Por tanto, la migración dista mucho de ser un acto irracional. Tiene poco que ver con un "instinto de manada". Es el producto de una evaluación calculada y racional de la gente del campo respecto a su situación presente, realizada tomando en cuenta las oportunidades disponibles para ellos en otras partes. Con o sin razón, ellos creyeron que migrar a mercados más grandes los beneficiaría. Pero no fue una movida fácil.

Los pobres a su casa

En las ciudades, los migrantes encontraron un mundo hostil. Pronto comprendieron que si bien los ciudadanos tenían una imagen romántica, incluso tierna de los agricultores, y rápidamente concedían que todos los ciudadanos del país tenían derecho a la felicidad, preferían que los buenos agricultores buscaran la felicidad en casa. A los hombres del campo no les correspondía venir a buscar la modernidad. Por eso, virtualmente, todo país en vías de desarrollo o que salía del comunismo mantenía programas de desarrollo para llevar la modernidad al campo.

La mayor hostilidad hacia los migrantes procedía del sistema legal. Al principio, el sistema podía fácilmente absorberlos o ignorarlos porque era improbable que los pequeños grupos de recién llegados perturbaran el *statu quo*. Pero cuando su número aumentó al grado de ya no poder ser ignorados, los recién llegados se vieron impedidos

de acceder a las actividades sociales y económicas legalmente establecidas. Les resultaba tremendamente difícil acceder a la vivienda, entrar a un negocio formal o encontrar un empleo legal. Las instituciones legales de la mayoría de los países del Tercer Mundo se habían desarrollado a lo largo de los años para atender las necesidades y los intereses de ciertos grupos urbanos; atender a los campesinos en las áreas rurales era asunto aparte. Mientras los agricultores permanecieran en su sitio, la discriminación legal implícita no era perceptible. Pero una vez instalados en las ciudades, experimentaron el *apartheid* de la ley formal. De pronto la campana de vidrio se hizo visible.

Algunos de los países de la ex Unión Soviética también enfrentan desbarajustes en sus sistemas de propiedad y, al menos, algunas élites están reconociendo los beneficios económicos de resolverlos. Según un informe de 1996,

En Rusia los mecanismos... para proteger los derechos a la tierra están en su infancia... En muchas zonas la tierra debe ser inscrita en una oficina distinta de la que registra las edificaciones. Además, las protecciones legales que aporta el registro no son claras... Los procedimientos y costumbres para la protección y el uso de los derechos a la tierra deben ser creados desde el principio... La tierra es probablemente el recurso más valioso de Rusia, un recurso sobre el cual puede basarse toda una economía y una sociedad democrática... [11]

Hemos encontrado que por todo el Tercer Mundo las actividades extralegales brotan cada vez que un sistema legal impone reglas que frustran las expectativas de aquellos a quienes excluye. Como vimos en el capítulo 2, muchos países ponen obstáculos tan intimidantes y costosos para entrar a los sistemas de propiedad legal que pocos migrantes pueden alguna vez abrirse paso entre el papeleo: por ejemplo, para adquirir legalmente una duna en Egipto se requiere 14 años y 77 procedimientos burocráticos en 31 oficinas públicas y privadas, mientras que en Haití legalizar la compra de tierra privada requiere 19 años y 176 pasos burocráticos.

Si volverse legal tiene costos, es inevitable que también los tenga permanecer al margen de la ley. Descubrimos que operar fuera del mundo del trabajo y la empresa legales era sorprendentemente caro. En el Perú, por ejemplo, el costo de conducir una empresa extralegal incluye dedicar de diez a 15 por ciento de los ingresos a sobornos y comisiones para las autoridades. Añádales a esos pagos los costos de evitar multas, de hacer transferencias por fuera de los canales legales y de operar desde localidades dispersas y sin crédito, y la vida del empresario extralegal resulta mucho más costosa y problemática que la del empresario legal.

Tal vez el costo más significativo provenía de la ausencia de instituciones que incentivarán a la gente a echar mano a las oportunidades económicas y sociales de

especializarse en el mercado. Descubrimos que quienes no podían operar dentro de la ley tampoco podían tener propiedad con eficiencia o hacer cumplir contratos por la vía judicial; ni podían reducir la incertidumbre mediante sistemas de responsabilidad limitada y pólizas de seguro o crear sociedades por participaciones para atraer capital adicional y diluir el riesgo al compartirlo. Al no poder conseguir dinero para inversión, no podían lograr economías de escala o proteger sus innovaciones mediante regalías y patentes.

Impedidos de penetrar la campana de vidrio, los pobres jamás podían acercarse a los mecanismos de propiedad legal necesarios para generar capital. Los desastrosos efectos económicos de este *apartheid* legal aparecen con más dramatismo en la falta de derechos de propiedad formales sobre la propiedad inmueble. En todos los países que investigamos, 80 por ciento de las parcelas no estaba protegido por registros al día ni se encontraba en manos de propietarios con responsabilidad legal. Eso restringía cualquier intercambio de esa propiedad extralegal a círculos estrechos de socios comerciales y mantenía los activos de los dueños extralegales fuera del mercado amplio.

Es así como los dueños de activos extralegales ven negado su acceso al crédito que les permitiría expandir operaciones, paso esencial para poner en marcha o desarrollar una empresa en los países avanzados. En los Estados Unidos, por ejemplo, 70 por ciento del crédito concedido a nuevas empresas lo es sobre la base de titulación formal como garantía para las hipotecas. La extralegalidad también significa la ausencia de aquellos incentivos a la inversión que nacen de la seguridad jurídica.

Al ser forzados a vivir aislados del sistema legal, los migrantes no tenían más garantía de prosperidad que sus propias manos. No solo tuvieron que competir contra otras personas, sino también contra el sistema. Si los ordenamientos legales de sus propios países no los iban a acoger, no les quedaba otra opción que establecer sus propios sistemas extralegales, los cuales, en mi opinión, constituyen la rebelión más importante contra el *statu quo* en la historia de los países del Tercer Mundo desde su independencia y en los países de la ex Unión Soviética desde el colapso del comunismo.

Creciente extralegalidad

La población de la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo se ha cuadruplicado o más en las últimas cuatro décadas. En el 2015, más de 50 ciudades en los países en vías de desarrollo tendrán cinco o más millones de personas,[12] gran parte de ellas viviendo y trabajando fuera de la ley. El sector extralegal es omnipresente en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo. Nuevas actividades han surgido y

reemplazado a las tradicionales. Camine por las calles e inevitablemente se topará con tiendas, cambistas, transportistas y prestadores de otros servicios, todos extralegales. Incluso muchos de los libros en venta han sido extralegalmente impresos.

Asentamientos y negocios extralegales han adquirido, desarrollado y construido vecindarios enteros en los márgenes de, o en oposición directa a, las normas estatales. Por cada 100 viviendas construidas en el Perú, solo unas 30 tienen título legal; 70 han sido construidas extralegalmente. Por toda América Latina encontramos que por lo menos seis de cada ocho edificaciones están en el sector subcapitalizado y 80 por ciento de toda la propiedad inmobiliaria es poseída *fuera* de la ley. Según la mayoría de los estimados, en el mundo en vías de desarrollo el sector extralegal aloja de 50 a 75 por ciento de los trabajadores y representa entre un quinto y más de dos tercios de la producción total del Tercer Mundo.

Piense en Brasil: hace 30 años más de dos tercios de la construcción de viviendas era para alquiler; hoy apenas tres por ciento se construye con ese fin. Gran parte de ese mercado se ha mudado a las partes extralegales de las ciudades brasileñas: las *favelas*. Según Donald Stewart,

La gente no es consciente del volumen de actividad económica que existe en una *favela*. Estas economías informales nacieron del espíritu empresarial de los campesinos del noreste de Brasil que fueron atraídos a los centros urbanos. Operan fuera de la intensamente reglamentada economía formal y funcionan de acuerdo con la oferta y la demanda. A pesar de su aparente falta de recursos, esta economía informal es eficiente. En las *favelas* no hay controles de alquiler, los alquileres son pagados en dólares estadounidenses, y los inquilinos que no pagan son rápidamente desalojados. La ganancia de la inversión es buena y, en consecuencia, hay abundante oferta de viviendas.[13]

The Wall Street Journal informó en 1997 que, según el grupo Friends of the Land, solo 20 por ciento de la tierra ocupada en la Amazonía brasileña contaba con título de propiedad.[14] También en otros países la extralegalidad está en ascenso.

A diferencia de lo que sucede en los países avanzados, donde la "subclase" constituye una pequeña minoría que vive al margen de la sociedad, hay países donde la extralegalidad siempre ha sido predominante. Por ejemplo, en la mayoría de los países que hemos estudiado, el valor de la propiedad inmueble extralegal es ya muchas veces mayor que la suma total de los ahorros y los depósitos a plazo en los bancos comerciales, que el valor de las compañías registradas en las bolsas de valores locales, que toda la inversión directa extranjera y que todas las empresas públicas privatizadas o por privatizar juntas. Pensándolo bien, esto no debería sorprender: la propiedad inmueble constituye el 50 por ciento de la riqueza nacional de los países avanzados; en los países en vías de desarrollo la cifra está más cerca de los tres cuartos. Los asentamientos

extralegales a menudo son la única inversión posible en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo, y por ello representan una parte importante de los ahorros y del proceso de formación de capital. Más aún, el creciente aporte de las ciudades al PBI sugiere que allí se viene acumulando gran parte del capital potencial y de las habilidades tecnológicas.

Los extralegales han llegado para quedarse

El estallido de la actividad extralegal en el Tercer Mundo, la invasión masiva en las áreas rurales y las expandidas ciudades ilegales —*pueblos jóvenes* en Perú, *favelas* en Brasil, *ranchos* en Venezuela, *barrios marginales* en México, *bidonvilles* en las ex colonias francesas y *shantytowns* en las excolonias británicas— son mucho más que una marea demográfica, de pobreza o aun de ilegalidad. Estas oleadas de extralegales que se estrellan contra las campanas de vidrio del privilegio legal bien podrían ser el más importante factor que está obligando a las autoridades a acoger la revolución industrial y comercial que ya tienen encima.

No hay en el mundo muchos Gobiernos en condiciones de competir con el poder extralegal. En términos estrictamente físicos, los negocios extralegales ya han superado los esfuerzos estatales por darles un techo a los migrantes y a los pobres. En el Perú, por ejemplo, hasta fines de los años 80 la inversión gubernamental en vivienda para personas de bajos ingresos equivalía a un dos por ciento de la inversión del sector extralegal en el mismo rubro. En la vivienda para la clase media, la participación estatal solo llega a 10 por ciento del total de la inversión extralegal. En Haití, el valor de la propiedad inmueble extralegal en 1995 era casi 10 veces mayor que todos los activos del Gobierno haitiano.

Este sector extralegal es una zona de penumbra que comparte una larga frontera con el mundo legal, un lugar donde los individuos se refugian cuando el costo de obedecer la ley excede el beneficio de hacerlo. Los migrantes se vuelven extralegales para sobrevivir: dejaron la ley porque no se les permitió permanecer en ella. Vivir, comerciar, manufacturar, transportar o incluso consumir son cosas que los nuevos pobladores de las ciudades tienen que hacer extralegalmente.

Los acuerdos extralegales que con remiendos ellos armaron son obligaciones explícitas entre ciertos miembros de la sociedad para dar seguridad a sus propiedades y actividades. Combinan reglas selectivamente tomadas del sistema legal oficial, improvisaciones *ad hoc* y costumbres traídas de sus lugares de origen o ingenizadas localmente y todo eso lo mantiene junto un contrato social que la comunidad sostiene

como un todo y que es impuesto por autoridades que la propia comunidad ha seleccionado. Los acuerdos extralegales tienen la desventaja de no estar integrados al sistema de propiedad legal y, por tanto, no son fungibles ni adaptables a la mayoría de las transacciones, no están conectados al circuito financiero y de inversiones y la responsabilidad de sus miembros ante las autoridades no excede el ámbito de su propio contrato social.

Estos acuerdos son manejados por organizaciones muy diversas, entre ellas asociaciones de desarrollo urbano, convenios agrícolas, asociaciones de pequeños comerciantes, organizaciones de la pequeña empresa, comunidades microempresariales, federaciones de transporte, clubes de denuncios mineros, beneficiarios de la reforma agraria, cooperativas de vivienda privada, organizaciones de asentamientos, juntas residenciales, comités comunales, comités de beneficiarios de la vivienda estatal, comunidades nativas, asociaciones de pequeños agricultores y organizaciones de aldeas. Estas organizaciones son el resultado de diversos modos de ocupación extralegal, tales como edificaciones sobre tierras eriazas, construcciones sobre tierras agrícolas, acuerdos especiales para las zonas históricas de las ciudades, subdivisiones de vivienda pública, asentamientos con contratos privados, asentamientos con contratos públicos, apropiaciones mediante subarriendos con consentimiento del propietario, vivienda estatal con titulación incompleta, contratos ilegales de tenencia declarados ante un notario y no registrados, contratos de asentamiento registrados pero no declarados ante un notario, asentamientos reconocidos en virtud de "procesos nacionales de paz", pobladores reubicados, asentamientos registrados con proveedores de servicios básicos o autoridades tributarias no registradas con los custodios oficiales de la propiedad.

La extralegalidad rara vez tiene una intención antisocial. Los "crímenes" que cometen los extralegales buscan alcanzar metas tan cotidianas como la construcción de una casa, el suministro de un servicio o el desarrollo de un negocio. Lejos de ser causa de desorden, este recurso a un sistema de normas extralegales es la única manera que tienen los pobladores de regular sus vidas y sus transacciones. Por lo tanto, nada puede tener más contenido social que la extralegalidad. Si bien sus "leyes" pueden estar fuera de la ley formal, ellas son, en conjunto, las únicas leyes con las que están cómodas estas personas. Este es el contrato social por el cual viven y trabajan.

Los asentamientos extralegales que habitan los migrantes pueden tener la apariencia de barriadas, pero son harto distintos de las zonas tugurizadas en los centros de las grandes ciudades de los países avanzados. En estas últimas los edificios que alguna vez estuvieron bien puestos sucumben a la negligencia y a la pobreza. En el mundo en vías

de desarrollo, los refugios básicos de los pobres suelen verse progresivamente mejorados y paulatinamente dignificados. Mientras las casas de los pobres en los países avanzados pierden valor con el tiempo, el valor de las construcciones en los asentamientos extralegales del mundo en vías de desarrollo aumenta y evoluciona con el paso de las décadas hacia algo equivalente a los barrios de los obreros de Occidente.

A contrapelo de su imagen de infractores de la ley, los pobladores extralegales comparten antes que nada el deseo de vivir vidas pacíficas y productivas. Como escribió Simon Fass en la elocuente conclusión a su libro sobre la economía de Haití:

Esta gente común es extraordinaria en un solo aspecto. Sus ingresos son muy bajos, tan bajos que un serio error de cálculo o un acto desafortunado de la providencia puede a menudo amenazar la supervivencia de una familia como ente corporativo, y a veces también la supervivencia de sus miembros como entidades corporales. Lo extraordinario no es tanto la pobreza misma, sino más bien la habilidad de estas personas para sobrevivir a pesar de ella... Todo lo que hacen en este proceso no es sino un aporte productivo a la supervivencia y al crecimiento, y los sencillos frutos que obtienen cumplen funciones concretas de insumos en el proceso de producción.[15]

A medida que sus actividades económicas conexas fueron creciendo y diversificándose, estas organizaciones extralegales empezaron a asumir también el papel del Estado. Se volvieron responsables, en diversos grados, de proveer la infraestructura básica como caminos, agua potable, sistemas de desagüe, energía eléctrica, construcción de mercados, transporte, e incluso la administración de justicia y el mantenimiento del orden.

Cuando los extralegales avanzan, los Gobiernos retroceden, pero a la vez se inclinan a considerar cada concesión transitoria, "hasta que la crisis pase", aunque ello signifique postergar la inevitable derrota. En realidad, los Gobiernos han hecho excepciones para algunas empresas extralegales, algo así como enclaves legales donde empresas originalmente ilegales pueden operar sin ser perseguidas. Pero no las han integrado al disfrute de la protección y de los beneficios plenos del sistema legal. Estos arreglos evitan la confrontación abierta y, en tal medida, pueden considerarse algo así como tratados de paz legales transitorios. En Egipto, por ejemplo, los expertos ya están hablando de "vivienda semiformal":

Este tipo de vivienda no solo aumenta la disponibilidad de viviendas dentro del país y ofrece vivienda relativamente barata, sino además le da a gran parte de la población urbana un activo en el cual invertir. Este tipo de vivienda en verdad tiene cierto grado de ilegalidad. Tales estructuras de la vivienda no son construidas mediante procedimientos establecidos y quienes las levantan no lo hacen a través de instituciones de vivienda

reconocidas. Suelen ser construidas en áreas agrícolas subdivididas ilegalmente en pequeños lotes por los urbanizadores privados...

... En la vivienda semi-informal, el Gobierno suele estar involucrado en el proceso de adquisición de tierras. En las áreas de vivienda semi-formal en que se emprendió la investigación, fueron entes estatales los que habían iniciado la urbanización y eso más tarde había alentado a los urbanizadores privados a subdividir la tierra ilegalmente en pequeños lotes. En el cambio de uso de la tierra, de agrícola a residencial, el Gobierno tuvo un rol encubierto. Los pobladores en esas áreas suelen adquirir su tierra mediante un proceso informal de subdivisión y comercialización. En la ciudad de Alejandría los mejores ejemplos de áreas así son Hager El Mawatayah, Exbet Abou Soliman y Ezbet Nadi el Sid.[16]

Hasta en los lugares más impensables hay pruebas de que los Gobiernos están reconociendo que sus instituciones legales no se han adaptado a las condiciones económicas de hoy. En 1992, *Reuters News Service* informó que el líder libio Mu'amar Gadhafi había incinerado los títulos de propiedad de tierras en su país. "Todos los registros y documentos del antiguo catastro rural, que demostraban que una tierra pertenecía a esta o a aquella tribu, han sido quemados", habría informado el coronel Gadhafi en una reunión de su ministerio de Justicia. "Fueron quemados porque se basaban en la explotación, la falsificación y el saqueo".[17]

En algunos países, el sector extralegal ya ha llegado a la raíz misma del sistema social. La gente de Touba, Senegal, a la que se puede ver pregonando su mercadería sobre las veredas de Nueva York y de otras grandes ciudades de los Estados Unidos, suele pertenecer a una sofisticada secta islámico-africana que remesa millones de dólares de ganancias de vuelta a sus ciudades natales. *Newsweek* describe a Touba como "un Estado dentro de un Estado, en buena medida exento de las leyes senegalesas... [y] la ciudad de mayor crecimiento en el país. Aldeas enteras se reubicaron aquí, levantando chozas de hojalata entre las amuralladas mansiones de los ricos... esta ciudad-duty free es el epicentro de los imperios inmobiliario y de transporte en Senegal, del floreciente sector informal y del comercio de maní, la principal fuente de divisas extranjeras del país".[18]

En otras partes del mundo, los temores de los extralegales respecto a la pérdida de su propiedad pueden precipitar conflictos abiertos. Un caso ilustrativo es Indonesia, cuyos problemas han estado muy presentes en las noticias de los últimos años. Hace cuatro años el semanario *The Economist* advertía:

Los pobres en Indonesia temen perder su propiedad, pues la urbanización y la industrialización vienen creando demanda de tierras, en un país en el que la propiedad de la tierra es un asunto sumamente oscuro. Solo el siete por ciento de las tierras en el archipiélago indonesio tiene un propietario claro.

Es inevitable, pues, un intenso comercio de certificados de propiedad tanto genuinos como falsos. Quienes intentan comprar parcelas a veces se encuentran con varios presuntos propietarios. Y los bancos tienen recelos para aceptar tierras en garantía de préstamos.[19]

Hay lugares donde la extralegalidad está estrechamente asociada a la miseria: “En Bombay... dos tercios de los diez millones de residentes viven ya sea en chozas de una habitación o sobre el pavimento”. [20] En cambio, extralegales de otros países vienen avanzando por la escalera económica. Según el Cuerpo Técnico de Tasaciones del Perú, la tierra en el sector formal de Lima cuesta un promedio de \$ 50 por metro cuadrado, mientras que en la zona que rodea a la calle Gamarra, donde opera una parte importante del sector manufacturero extralegal, el metro cuadrado puede llegar a costar \$ 3000. En la avenida Aviación, otra arteria extralegal de Lima, el precio es \$ 1000 por metro cuadrado y en la calle Chimú, del sector de Zárate, \$ 400. Mientras que, en Miraflores y San Isidro, los más prestigiosos barrios de Lima, propiedades tituladas van de \$ 500 a \$ 1000 el metro cuadrado.[21]

Es una vieja historia

Cuando los Gobiernos comprendan que los pobres ya han tomado el control de grandes volúmenes de propiedad inmueble y de innumerables unidades económicas productivas, se les hará evidente que muchos de los problemas que confrontan se deben a que la ley escrita no está en armonía con la marcha efectiva del país. Si la ley escrita está en conflicto con las leyes por las que se rigen los ciudadanos, no tardarán en aparecer el descontento, la corrupción, la pobreza y la violencia.

La única pregunta que queda es cuán pronto empezarán los Gobiernos a legitimar estos activos extralegales integrándolos a un marco legal ordenado y coherente. La alternativa es perpetuar la anarquía legal en la que el sistema oficial de derechos de propiedad compite en todo momento con el extralegal. Estos países no podrán lograr un sistema legal único si la ley oficial no se adapta a las realidades de un masivo impulso extralegal que va en pos de derechos de propiedad para todos.

La buena noticia es que en ese momento los reformadores legales no estarán dando un salto al vacío. Si bien el desafío que tienen delante es enorme, ya ha sido enfrentado en muchos países. Los países del Tercer Mundo y los que salen del comunismo están encarando (aunque a escala mucho más dramática) los mismos desafíos que los países avanzados enfrentaron entre el siglo XVIII y la Segunda Guerra Mundial. La extralegalidad masiva no es un fenómeno nuevo, sino algo que aparece cada vez que los Gobiernos no logran conciliar la ley con la manera como la gente vive y trabaja.

Cuando empezó en Europa la revolución industrial en el siglo XVIII, también aquellos Gobiernos sufrieron migraciones incontrolables, crecimiento del sector extralegal, pobreza urbana y tensiones sociales. También ellos al principio encararon estos problemas de manera fragmentaria.

PUNTO CIEGO II:

La vida fuera de la campana de vidrio antaño

El desplazamiento a las ciudades

La mayor parte de los autores suelen asociar la llegada de la gran revolución industrial y comercial en Europa con las migraciones masivas a sus ciudades, con el crecimiento de la población como resultado de que las plagas empezaron a ceder y con una caída de los ingresos rurales con relación a los urbanos.[22] En los siglos XVII y XVIII, los trabajadores de las ciudades empezaron a recibir mejores salarios que los del campo por realizar proyectos de construcción encargados por las clases dominantes. Como era previsible, los campesinos más ambiciosos migraron a las ciudades, atraídos por la perspectiva de salarios más altos.

En Inglaterra, la primera ola migratoria empezó a fines del siglo XVI. Desconcertadas por el creciente número de migrantes a las ciudades y las tensiones resultantes, las autoridades intentaron mantener la paz con diversas medidas transitorias, como la distribución de comida entre los pobres. También hubo persistentes intentos de persuadir a la gente de que volviera al campo. Una serie de leyes promulgadas en 1662, 1685 y 1693 exigía que los ciudadanos regresaran a sus lugares de nacimiento o a sus residencias fijas previas como condición para recibir ayuda. La idea era prevenir que más familias de migrantes alcanzaran las ciudades en busca de empleo. En 1697 se aprobó una ley que permitía a los migrantes desplazarse por Inglaterra solo si las autoridades de su nuevo lugar de residencia les daban un certificado de asentamiento. Si bien estas leyes desalentaron la migración de las familias y de los débiles de salud, los jóvenes solteros, fuertes, sanos y ambiciosos ingeniaron formas de volver a las ciudades. Además, eran ellos quienes tenían madera de empresarios de éxito o de revolucionarios violentos.

La mayoría de los migrantes no encontró los puestos de trabajo esperados. Las restricciones, en particular las dificultades para obtener permisos de expansión o diversificación de las actividades, limitaban la capacidad de los negocios formales para crecer y crear puestos para nuevos trabajadores.[23] Algunos encontraron empleo

temporal o entraron al servicio doméstico. Muchos se vieron forzados a asentarse precariamente en las afueras de las ciudades europeas, en “suburbios” (los asentamientos extralegales de aquella época), en espera de ser admitidos a un gremio o a un puesto de trabajo en un negocio legal.

La tensión social era inevitable. La migración a las ciudades marcó el inicio del rezago de las instituciones políticas existentes ante una realidad en rápido proceso de cambio. Con su rigidez, la ley y la costumbre mercantilistas impedían a los migrantes realizar su potencial económico al máximo. El hacinamiento de una creciente población urbana, las enfermedades y las inevitables dificultades de los recién llegados para adaptarse a la vida urbana, agravaron aún más el conflicto social. D. C. Coleman observa que ya en el siglo XVI había en el parlamento inglés quejas sobre la “multitud de mendigos” y el gran incremento de “bribones, vagabundos y ladrones” en las ciudades.[24]

En vez de adaptarse a esta nueva realidad urbana, los Gobiernos intentaron eliminarla mediante más leyes y reglamentos. Más normas supusieron más infracciones, y pronto hubo nuevas leyes para enjuiciar a quienes habían quebrantado las antiguas. Los juicios proliferaron; el contrabando y la falsificación campeaban. Los Gobiernos recurrieron a la represión violenta.

El surgimiento de la extralegalidad

Los migrantes europeos que no encontraron empleo legal fueron instalando talleres ilegales en sus casas. Gran parte de este trabajo “era de procesamiento directo, con poco equipamiento de capital más allá de las simples herramientas manuales”. [25] Los ciudadanos asentados de antiguo despreciaban el trabajo realizado fuera de los gremios y de los sistemas industriales oficiales.

Los migrantes, por supuesto, no podían darse el lujo de exigir; el trabajo extralegal era su única fuente de ingresos, y el sector extralegal de la economía empezó a expandirse rápidamente. Eli Heckscher cita un comentario de Oliver Goldsmith en 1762: “Casi no hay inglés que no infrinja con impunidad alguna ley expresa, casi todos los días de su vida... y ninguno, sino el venal y el mercenario, intenta imponerla”. [26] Dos decretos franceses (de 1687 y 1693), también citados por Heckscher, reconocieron que una razón por la que no se estaban cumpliendo las especificaciones de producción era que los trabajadores, entonces más analfabetos que los de los países en vías de desarrollo hoy, no podían cumplir siquiera con el sencillo requisito legal de que los manufactureros textiles pusieran sus nombres en los orillos de su tela. Pero aun así, estos trabajadores migrantes eran eficientes. Adam Smith comentó en una oportunidad que,

“si uno desea que su trabajo sea ejecutado de modo aceptable, debe encargarlo en los suburbios donde los trabajadores, al no tener ningún privilegio exclusivo, no cuentan sino con su carácter, y luego uno debe colarlo a la ciudad como pueda”.[27]

A las autoridades y a los empresarios legales la competencia no los impresionaba tan gratamente como a Adam Smith. En Inglaterra, en las décadas que siguieron a la restauración de la monarquía en 1660, algunos tradicionalistas empezaron a quejarse del creciente número de buhoneros y otros vendedores callejeros, de las alteraciones del orden frente a las tiendas establecidas y de la aparición de nuevos tenderos en muchas pequeñas ciudades. Los comerciantes formales intentaron librarse de los recién llegados, pero fue en vano. En París, la batalla legal entre sastres y comerciantes de ropa de segunda mano duró más de 300 años. Solo pudo detenerla la Revolución francesa.

Las partes considerativas de las leyes y ordenanzas de este periodo a menudo aluden al incumplimiento de leyes y reglamentos previos. Según Heckscher, en 1700, para proteger a los dueños de lanificios de Inglaterra, se prohibió la tela de percal estampada importada de la India. Los fabricantes ingleses emprendedores producían su propio percal, arreglándoselas siempre para encontrar excepciones o vacíos en la ley. Una manera de sortear la prohibición a las telas estampadas de algodón era usar un tipo de pana que era percal inglés con una urdimbre de lino. España también enjuiciaba y castigaba a sus empresarios extralegales. En 1549, el emperador Carlos I promulgó 25 ordenanzas contra los negocios extralegales. Una ley ordenaba a las autoridades mutilar las muestras de tela cortando el orillo que llevaba la marca del fabricante, de manera que el comprador supiera que adquiriría un bien extralegal. Esto buscaba humillar a los distribuidores.

La represión gubernamental de los extralegales era frecuente, severa y, en Francia, mortal. A mediados del siglo XVIII, las penas al público francés por fabricar, importar o vender algodón estampado iban desde la esclavitud y la cárcel hasta la muerte. Los extralegales no se inmutaban. Heckscher estima que, en un periodo de diez años en el siglo XVIII, los franceses ejecutaron a más de 1600 contrabandistas y fabricantes clandestinos por la producción ilegal o la importación de percal estampado. Mayor aún fue el número de sentenciados a galeras o castigados de otras formas. Solo en el pueblo de Valence 77 extralegales fueron colgados, 58 fueron quebrados en la rueda de tormento, 631 fueron sentenciados a galeras. La piedad de las autoridades solo alcanzó para liberar a un único extralegal.

Según Robert Ekelund y Robert Tollison, la severidad de los juicios contra los extralegales no solo era por proteger a las industrias establecidas, sino porque los estampados multicolores complicaban la recaudación.[28] Era sencillo identificar a los

fabricantes de textiles monocromos y verificar si estaban pagando todos sus impuestos. Pero el nuevo sistema de estampado multicolor hizo mucho más difícil identificar el origen.

El Estado dependía mucho de la ayuda de los gremios —cuya principal función era controlar el acceso a la empresa legal— para identificar a los infractores. Pero al endurecer las leyes en lugar de adecuarlas para incluir a la manufactura extralegal, las autoridades simplemente empujaron a los empresarios hacia los suburbios extralegales. Cuando el Estatuto Inglés de Artesanos y Aprendices de 1563 fijó las tasas salariales para los trabajadores y exigió que fueran ajustadas anualmente siguiendo los precios de ciertas necesidades básicas, muchos de los extralegales pioneros mudaron sus negocios a los pueblos aledaños o crearon nuevos suburbios donde la supervisión estatal era menos estricta y las normas más laxas o simplemente inaplicables. Replegarse a los suburbios también permitió a los extralegales escapar al ojo vigilante de los gremios, cuya jurisdicción solo llegaba hasta los límites de la ciudad.

Con el tiempo, la competencia extralegal se intensificó al punto que a los propietarios de empresas formales no les quedó más que subcontratar parte de su producción a los talleres suburbanos, lo cual estrechó la base impositiva y elevó los impuestos. Se estableció un círculo vicioso: los impuestos exacerbaron el desempleo y la tensión, propiciando más migración a los suburbios y más subcontratación de fabricantes extralegales. A algunos extralegales les fue tan bien que ganaron el derecho a ingresar al negocio formal, no sin antes pagar su cuota de sobornos y aplicar presión política.

Los gremios dieron batalla. Bajo los Tudor muchas leyes en Inglaterra prohibieron los talleres y servicios extralegales de los suburbios. Pero el solo número de los extralegales y su habilidad para evitar ser detectados bastaron para frustrar estos esfuerzos. Entre los más notables fracasos está el de los gremios de confeccionistas de sombreros y colchas de Norwich, quienes a pesar de una prolongada y muy publicitada campaña contra los operadores extralegales, no lograron imponer su exclusividad legal para manufacturar sombreros y colchas.[29] La competencia había dejado a los gremios descolocados. Coleman atribuye su declive al “aumento de la oferta laboral, al cambio en los patrones de la demanda y del comercio en expansión; al crecimiento de nuevas industrias y a la considerable ampliación de una industria rural organizada sobre la base del sistema de putting-out”.[30]

El desmoronamiento del antiguo orden

Los Gobiernos europeos tuvieron que ir retrocediendo frente al crecimiento de la extralegalidad, como sucede ahora con los Gobiernos en los países del Tercer Mundo y en los que salen del comunismo. Al no poder frenar el establecimiento de asentamientos extralegales en Suecia, el rey Gustavo Adolfo tuvo que visitar cada uno de ellos y darle su bendición, para mantener una apariencia de control gubernamental. En Inglaterra, el Estado fue obligado a reconocer que las nuevas industrias se desarrollaban, sobre todo, en lugares donde no había gremios o restricciones legales; por cierto, los extralegales habían creado sus propios suburbios y ciudades especialmente para evitar el control por parte del Estado y de los gremios. Además, las industrias extralegales eran más eficientes y exitosas. Era ampliamente reconocido que la industria textil algodonera había florecido por no estar tan estrictamente regulada como la industria de la lana. Pronto la gente empezó a advertir que los asentamientos extralegales producían mejores bienes y servicios que sus competidores legales de dentro de la campana de vidrio. En 1588, un informe de Lord Cecil, ministro de la reina Isabel I, describió así a los ciudadanos de Halifax, uno de los nuevos asentamientos extralegales:

Aventajan al resto en políticas e industria, por el uso de su comercio y su ubicación y, superando los modales toscos y arrogantes de su inhóspita tierra, dejan atrás al resto en sabiduría y riqueza. Descartan sus viejas modas si se llegan a enterar de una nueva, más cómoda, y son más dados a las novedades que aliados a las viejas ceremonias... [Tienen] una vehemencia natural por los nuevos inventos a la par que son infatigablemente industriuosos.[31]

Los extralegales también empezaron a construir dentro de las ciudades. Dice un historiador que en Alemania, donde había que pasar una evaluación y obtener aprobación legal para construir, "se podía encontrar distritos enteros en los que se estaba construyendo montones de casas, aunque no había nadie en el distrito legalmente calificado para construirlos".[32]

El número, la persistencia y el éxito de los extralegales empezaron a socavar los cimientos mismos del orden mercantilista. Éxito que obtenían era éxito a pesar del Estado, y era previsible que vieran a la autoridad como su enemiga. En los países en que el Estado proscibía y enjuiciaba a los empresarios extralegales en vez de adecuar al sistema para que absorbiera a sus empresas, no solo se retardó el progreso económico, sino que aumentó el desorden, lo cual desembocó en la violencia. Las expresiones más conocidas de esto fueron la Revolución francesa y la rusa.

En cambio, los países rápidos en adaptarse hicieron una transición relativamente pacífica a la economía de mercado. Tan pronto el Estado advirtió que el sector extralegal era social, política y económicamente preferible para un creciente número de migrantes

desempleados, las autoridades empezaron a retirarles apoyo a los gremios. El resultado en Inglaterra fue un número cada vez menor de candidatos a los gremios, lo cual creó el escenario para que el Estado alterara dramáticamente la forma como se conducían los negocios.

El poder del Estado también declinó. Cualquier sistema legal tan rígido como el que precedió a la revolución industrial estaba llamado a infestarse de corrupción. Una ordenanza de 1692 en Inglaterra afirmaba que los inspectores de impuestos visitaban talleres y fábricas en muchas áreas solo para cobrar impuestos convenidos, sin jamás examinar los bienes para ver cuánto realmente debían los productores. La mayoría de los supervisores de producción, pertenecientes a los gremios o designados por el Estado, eran continuamente acusados de corrupción y negligencia, una situación que era atribuida a la falta de respeto cívico por la ley.

Incluso se sabía de miembros del Parlamento, el cual hacia fines del siglo XVII tenía el poder de autorizar el establecimiento de negocios, que recibían sobornos por favores especiales. Las autoridades locales eran peores. En 1601, un orador en la Cámara de los Comunes definió a un juez de paz como “una criatura viviente que por media docena de pollos pasa por alto una docena completa de estatutos penales”. Los funcionarios públicos no atribuían los fracasos legislativos a malas leyes, sino a una incapacidad para imponerlas. “Concluyo que mejores leyes en estos puntos no puede hacerse, pero falta ejecutarlas”, decía un panfleto en 1577. Joseph Reid argumenta que el viejo orden se vino abajo porque la corrupción que primaba se infiltró en todas sus instituciones y dividió a la población entre los que podían burlar al sistema y los que no. También señala que un sistema legal que alentaba a alguna gente a infringir la ley y a hacer que otros sufrieran las consecuencias inevitablemente iba a perder prestigio entre ambos grupos. [33] Los jueces de paz de los suburbios tenían pocos incentivos para hacer cumplir leyes redactadas en la ciudad e inaceptables para los residentes del suburbio. A fines del siglo XVIII, todo el aparato legal se había debilitado y en algunos países era ya completamente corrupto.

En un tiempo en que el Gobierno lo controlaba todo, la gente ponía todas sus expectativas económicas en el Estado. Esto dio origen a un patrón típico del precapitalismo: cuando los salarios crecían más rápido que los precios de los alimentos, los comerciantes pedían techos salariales; cuando los precios de los alimentos subían más rápido que los salarios, los trabajadores demandaban un salario mínimo y precios tope para los alimentos. Los precios, los ingresos y los salarios fueron establecidos por presión y acción política, una situación que desalentaba la producción y la contratación laboral de la industria y el agro. Por eso, ni los precios mínimos ni los máximos podían

resolver los problemas de escasez, de carestía de alimentos y de desempleo. “Era”, dice Charles Wilson, “un tiempo de violencia, cuando el empeño por conseguir fines económicos exigía el constante respaldo de la fuerza”.[34] Era un tiempo maduro para la batalla ideológica y partidaria, en los parlamentos y en las calles.

Ya en 1680 había surgido una suerte de fatalismo ante la aparente imposibilidad de un progreso económico significativo: “por lo general los manufactureros pobres creen que nunca valdrán diez libras...; y si la cosa es que pueden ganar como para mantener su modo de vida trabajando solo tres días a la semana, nunca trabajarán cuatro”.[35]

En medio de esas crisis económicas y tensiones sociales, la gente con más fuerza y aplomo eligió emigrar o unirse a movimientos revolucionarios. Entre los siglos XVII y XIX, cientos de miles de italianos, españoles, franceses y otros europeos emigraron a otras tierras en busca de un futuro mejor. En Francia, la persecución contra los empresarios protestantes hugonotes y los extralegales del sector textil impulsó a muchos trabajadores emprendedores y hábiles a emigrar, sobre todo hacia Inglaterra y Holanda, donde ellos y sus anfitriones lograron prosperar.

Finalmente: 300 años después

A medida que reglamentos mal estructurados iban sofocando los negocios formales y los extralegales contravenían abiertamente la ley y expresaban su insatisfacción por ser empujados hacia los márgenes, quedó instalado el escenario para que los políticos se adecuaran a los hechos concretos sobre el terreno. La ley se había esclerosado más o menos al mismo ritmo con que los asentamientos de migrantes habían rodeado las ciudades. A medida que las calles iban siendo invadidas por buhoneros, mendigos y ladrones, y los bienes fabricados extralegalmente y contrabandeados inundaban los mercados, la corrupción oficial devino rampante, y estalló la violencia en la sociedad civil.

Durante el siglo XIX y principios del XX, en la mayoría de los países de Europa occidental la ley empezó a adaptarse a las necesidades de la gente común, sus expectativas sobre los derechos de propiedad incluidas. Para entonces los europeos habían concluido que era imposible gobernar la revolución industrial y la extralegalidad masiva mediante pequeños ajustes *ad hoc*. Los políticos finalmente comprendieron que el problema no era la gente, sino la ley, que estaba desalentando e impidiendo a las personas volverse más productivas.

Si bien el cuadro de la sociedad precapitalista y de las circunstancias de su decadencia es bastante similar en la mayoría de los países europeos, el desenlace no siempre fue el mismo. Los países que hicieron esfuerzos jurídicos por integrar la empresa extralegal

prosperaron más rápido que los países que se resistieron al cambio. Al facilitar el acceso a la propiedad formal, reducir los obstáculos generados por regulaciones obsoletas, y permitir que los acuerdos locales influyeran en la legislación, los políticos europeos eliminaron las contradicciones en sus sistemas legales y económicos, y permitieron que sus países llevaran a nuevas cumbres la revolución industrial.

El pasado de Europa se parece mucho al presente de los países del Tercer Mundo y al de los que salen del comunismo. El problema fundamental que se enfrenta hoy no es que la gente esté invadiendo y atascando las ciudades, ni que los servicios públicos sean inadecuados, ni que se esté apilando la basura, ni que los niños harapientos mendiguen en las calles, o incluso que los beneficios de los programas de reformas macroeconómicas no estén llegando a la mayoría. Muchas de estas dificultades existían en Europa (y también en los Estados Unidos) y a la postre fueron superadas. El problema real es que aún no hemos reconocido que todas estas dificultades constituyen un enorme cambio en las expectativas: a medida que los pobres invaden las ciudades y crean contratos sociales extralegales, están forzando una mayor redistribución del poder. Una vez que los Gobiernos de los países del Tercer Mundo y de los que salen del comunismo acepten eso, entonces pueden empezar a correr la ola en vez de seguir siendo arrasados por ella.

Referencias:

- 1 Survey the Internet (1.º de julio de 1995). *The Economist*, pp. 4-5.
- 2 Blount, Jeb (20 de enero de 1997). Latin Trade. *News Finance*.
- 3 Emerson, Tony y Laris, Michael (4 de diciembre de 1995). Migration. *Newsweek*.
- 4 Boldrick, Henry (abril-junio de 1996). Reaching Turkey's Spontaneous Settlements. *World Bank Policy*.
- 5 Solving the Squatter Problem (10 de mayo de 1995). *Business World*.
- 6 *Newsweek*, 23 de marzo de 1998.
- 7 *The Economist*, 6 de junio de 1998.
- 8 El-Batran, Manal y El- Kholei, Ahmed (1996). *Gender and Rehousing in Egypt* (p. 24). El Cairo: edición de la Embajada Holandesa en El Cairo.
- 9 Barthelemy, Gérard. (junio de 1996). "L'extension des lotissements sauvages à usage populaire en milieu urbain ou Pausans, Villes et Bidonvilles en Haiti - Aperçus et réflexions", Puerto Príncipe (separata).
- 10 Blount, Jeb (20 de enero de 1997). Latin Trade. *News Finance*.
- 11 Rolfes, Leonard J. (1996). The Struggle for Private Land Rights in Russia. *Economic Reform Today*, (1).
- 12 Boletín oficial de National Geographic Society (Millenium in Maps), (4), octubre de 1998.

- 13 Donald Stewart, AIPE, diciembre de 1997.
- 14 Moffett, Matt (30 de enero de 1997). The Amazon Jungle Had an Eager Buyer, But Was It For Sale? *The Wall Street Journal*.
- 15 Fass, Simon (1988). *Political Economy in Haiti: The Drama of Survival*, New Brunswick (pp. xxiv-xxv). EE. UU.: Transaction Publishers.
- 16 Soliman, Ahmed M. (abril de 1996). Legitimizing Informal Housing: Accomodating Low-income Groups in Alexandria, Egypt. *Environment and Urbanization*, 8(1), pp. 190 y 191.
- 17 Reuters (11 de mayo de 1992). *Financial Review*, p. 45.
- 18 Mavery Zarembo, *Newsweek*, 7 de julio de 1997.
- 19 *The Economist*, 5 de marzo de 1994.
- 20 *The Economist*, 6 de mayo de 1995.
- 21 "Terrenos de Gamarra valen tres veces más que en el centro de Lima" (25 de abril de 1995). *El Comercio*.
- 22 De Vries, Jan (1976) *Economy of Europe9 in an Age of Crisis, 1600-1750*. Cambridge: Cambridge University Press; Coleman, D. C. (1969) *Revisions in Mercantilism*. Methuen and Co., Ltd.; Clapham J. H. (1963). *The Economic Development of France and Germany, 1815-1914*, Cambridge: Cambridge University Press; Heckscher (1934). *Mercantilism*, Londres: E. F. Soderland ed., George Allen & Unwin.
- 23 Reid, Joseph (1985). *Respuestas al primer cuestionario del ILD*. Lima: Meca.
- 24 Coleman, D. C. (1977). *The Economy of England 1450-1750* (pp. 18-19). Oxford: University Press.
- 25 Op. cit., pp. 58 y 59.
- 26 Heckscher, *Mercantilism*. Vol. 1 (p. 323).
- 27 Op. cit., p. 241.
- 28 Ekelund, Robert B. Jr. y Tollison, Robert (1981). *Mercantilism as a Rent Society* (cap. 1). College Station Tex.: Texas A&M University Press..
- 29 Heckscher. *Mercantilism*. Vol. 1 (pp. 239-244).
- 30 Coleman. *The Economy of England* (p. 74).
- 31 Op. cit., p. 244.
- 32 Clapham. *Economic Development of France and Germany* (pp. 323-325).
- 33 Joseph Reid responde al segundo cuestionario del ILD, *Memorando mecanografiado* (Biblioteca del ILD, 1985); Heckscher. *Mercantilism*, Vol. 1 (pp. 247-251).
- 34 Wilson, Charles (1963). *Mercantilism* (p. 27). Londres: Routledge & Kegan Paul.
- 35 Coleman. *The Economy of England* (p. 105).

CAPÍTULO 5

LAS LECCIONES NO APRENDIDAS DE LA HISTORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

*Es bendición de esta tierra tener que superar
a una sola tiranía: la del statu quo.*

MILTON Y ROSE FRIEDMAN

A medida que fue creciendo mi interés por el papel de los sistemas de propiedad formal en el desarrollo económico, multipliqué mis viajes a las sociedades avanzadas para preguntar cómo harían sus expertos en derechos de propiedad para integrar los activos extralegales de un país a un único sistema de propiedad legal. Me tomó 13 años, miles de kilómetros y algunas canas nuevas visitar a casi todas las organizaciones relacionadas con la propiedad en el mundo avanzado, desde mis amigos en el Registro de Tierras de Su Majestad Británica a los de la Autoridad de Tierras de Alaska, pasando por la Toki Bo japonesa. Nadie tenía respuesta. Los expertos que interrogué, los profesionales asociados con el sinnúmero de instituciones y agencias relacionadas con la propiedad a los que visité, admitieron nunca haberse hecho la pregunta.

Quienes manejan los sistemas de propiedad de los países avanzados tienen inquietudes radicalmente diferentes. Les preocupan, sobre todo, asuntos relacionados con los derechos de propiedad. Pero mi inquietud primordial no eran los derechos de propiedad *per se*, sino los “metaderechos”: el acceso o el derecho a los derechos de propiedad. Si bien compartíamos muchos temas de interés —por ejemplo, cómo hacer la reingeniería de una organización que mantiene registros de modo que la información

acopiada en el trabajo de campo sea integrada a una sola base de datos o cómo desarrollar procedimientos para digitalizar fronteras en los mapas de base—, los expertos en propiedad no pudieron decirme cómo hacer para que quienes poseen activos en virtud de acuerdos extralegales entren al sistema de propiedad legal. ¿Cómo se les da a las personas derecho a los derechos de propiedad legal?

Lo poco de historia occidental que yo había leído me indicaba con claridad que, en algún momento del pasado, los países occidentales habían hecho la transición de acuerdos dispersos y extralegales a un sistema integrado de propiedad legal. Entonces, ¿por qué no ir precisamente allí, a la historia de Occidente, para ver la evolución de sus sistemas de propiedad? Mis anfitriones coincidieron de todo corazón, y los historiadores aficionados del Registro de Tierras de Su Majestad Británica y de la Asociación Alemana de Agrimensores Autorizados me orientaron hacia sus libros favoritos.

Miles de páginas más tarde, llegué a la fundamental conclusión de que la transición a los sistemas integrados de propiedad legal tenía poco que ver con la tecnología (aunque la tecnología juega un papel muy importante, como veremos en el capítulo 6). El cambio crucial iba más bien por el lado de la adaptación de la ley a las necesidades sociales y económicas de la mayoría de la población. Los países occidentales fueron capaces de reconocer, paulatinamente, que los contratos sociales nacidos fuera de la ley oficial eran una fuente legítima de normatividad y encontraron maneras de absorber estos contratos. La ley se puso al servicio de la formación popular de capital y del crecimiento económico. Y esto es lo que hoy da su vitalidad a las instituciones de la propiedad en Occidente. Además, esta revolución de la propiedad siempre fue una victoria política, que surgió por acción de un grupo de acuciosos e ilustrados hombres que vieron que la ley oficial no tenía sentido si una parte considerable de la población vivía fuera de ella.

Cada una de las diversas historias de la propiedad en Europa occidental, Japón y Estados Unidos tiene algo provechoso que decirles a las actuales inquietudes de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo. En cada país, la aparente ilegalidad no era en verdad un crimen, sino un choque entre el diseño de normas desde la base social y el diseño de normas de arriba hacia abajo. En cada caso, el revolucionario cambio implicó la fusión gradual de ambos sistemas.

Detallar la historia de todos estos países excedería los límites de este libro. He decidido, por lo tanto, centrarme en los Estados Unidos, porque hace más de 150 años también era un país del Tercer Mundo. Los Gobiernos y los poderes judiciales de los jóvenes estados de la Unión, aún no muy unidos en los aspectos legales, intentaban lidiar con la ley y el desorden de los migrantes, los invasores, los buscadores de oro, las bandas armadas, los empresarios ilegales, y el resto de los pintorescos personajes que

hicieron a la colonización del oeste estadounidense tan salvaje y, aunque solo sea desde una mirada retrospectiva, tan romántica. Para un tercermundista como yo, esta imagen del pasado gringo le resulta asombrosamente familiar. Mis colegas y yo tenemos problemas para relacionarnos con un presente donde el índice bursátil Dow Jones anda por los 11 000 puntos; en cambio, nos resultan familiares los invasores en la Virginia del presidente Thomas Jefferson o las cabañas del Kentucky del explorador Daniel Boone.

Como las actuales autoridades del Tercer Mundo, aquellos Gobiernos estadounidenses intentaron frenar el aumento exponencial de invasores y de acuerdos extralegales; pero a diferencia de las autoridades del Tercer Mundo, fueron concediendo que, en palabras de un congresista, “el sistema de tierras está virtualmente colapsado... y en vez de legislar para ellos, debemos legislar tras ellos, persiguiéndolos a toda carrera hasta las Montañas Rocosas o el Océano Pacífico”. Lo que los políticos estadounidenses aprendieron con el tiempo fue, como lo puso Francis Philbrick, que “las fuerzas que cambian la ley de maneras no triviales son las de quienes están fuera de ella”.[1] Hasta la celebrada Ley de Concesión de Tierras del Estado (el Homestead Act), de 1862, que daba a los colonos derecho a 160 acres de tierra gratis solo por aceptar vivir sobre ella y desarrollarla, antes que un acto de generosidad oficial fue el reconocimiento de un hecho consumado: los estadounidenses habían estado colonizando —y mejorando— la tierra extralegalmente desde décadas antes. Sus políticos fueron modificando la ley para integrar esta realidad al sistema legal oficial, y ganaron algunos puntos políticos con la movida. Habiendo adaptado sus leyes a los acuerdos extralegales existentes, los funcionarios de los Estados Unidos dejaron los activos de colonos y mineros estadounidenses listos para ser convertidos en capital. Como en los Estados Unidos del siglo XIX, hoy el desafío de capitalizar a los pobres del Tercer Mundo y de los países que salen del comunismo es, en el fondo, una tarea política que debe lograrse con herramientas legales.

Al describir en este capítulo, la evolución de la propiedad en los Estados Unidos no pretendo reescribir la historia de ese país; al igual que mi legendario homónimo, simplemente la exploro. En ese proceso, como verán, encontré muchos ejemplos que me recordaron a los países en vías de desarrollo y a los que salen del comunismo en la actualidad: migraciones masivas, estallidos de actividad extralegal, tensión política y descontento generalizado frente a un sistema legal anticuado que se negaba a reconocer que sus doctrinas y fórmulas tenían poca relevancia para el mundo real. También descubrí cómo la ley de los Estados Unidos poco a poco fue integrando los acuerdos extralegales para producir un orden pacífico, demostrando, como veremos en el siguiente capítulo, que la ley tiene que ser compatible con la forma en que las

personas organizan sus vidas. La ley se mantiene viva en virtud de su contacto con contratos sociales pactados entre gente real y sobre el terreno.

El paralelo con la historia de los Estados Unidos

Es difícil que un recorrido al azar de la sección historia estadounidense de una biblioteca nos revele cuán importantes fueron la presión extralegal y la capacidad de respuesta política en ese país. Tampoco le será fácil a la mayoría de los políticos y tecnócratas con ánimo reformista descubrir aquella historia estadounidense que más debería interesarles; es decir, la del vínculo entre legalización de la propiedad y creación de capital. Para ser políticamente útil, la historia debe ser ordenada de manera que ilumine el problema planteado. Y, por norma general, los especialistas en propiedad han escrito muy poco de utilidad acerca del tránsito de derechos extralegales a sistema de propiedad legal integrado. Puede haber varias razones para esto.

Primero, el proceso histórico no ha concluido. Contra lo que se suele pensar, los sistemas de propiedad abiertos a toda la ciudadanía son un fenómeno relativamente reciente —no tienen más de 200 años— y todas las implicaciones de la transición aún no han aflorado. En la mayoría de los países avanzados las tareas centrales de la reforma generalizada de la propiedad concluyeron hace solo un siglo; en Japón, ella se dio hace menos de 50 años. Dado que todo el proceso que creó los sistemas integrados de propiedad provino más de una evolución inconsciente que de un plan, nadie debe sorprenderse si las útiles lecciones sobre creación de propiedad formal en los países avanzados todavía toman un tiempo en hacerse evidentes para las personas del mundo en vías de desarrollo.

Segundo, la propiedad ha sido tradicionalmente considerada desde la perspectiva de los países avanzados. Gran parte de la floreciente bibliografía actual sobre propiedad da por sentada su génesis occidental.

La tercera razón de que no sea fácil aprehender el proceso de la creación de la propiedad es lo complicado que resulta seguir el hilo de esta historia. La lenta absorción de las prácticas, costumbres y normas de los extralegales por parte de la ley formal ha sido opacada por otros hechos históricos. La concesión de derechos de propiedad formal a los colonos e invasores en los Estados Unidos, la cual a la postre creó la base para la generación de capital y para las transacciones en el mercado ampliado, suele ser enfocada como una estrategia política de apoyo a las ambiciones imperiales estadounidenses, de ayuda a los pioneros para explotar los vastos recursos del país, y de apaciguamiento de movimientos de reivindicación. Que estas mismas concesiones

también permitieron a los Estados Unidos superar el conflicto entre el sistema legal y los acuerdos extralegales de los invasores y otros pioneros es algo que nunca ha atraído la mejor atención de los especialistas en propiedad.

En este capítulo, permítanme insistir, no pretendo reescribir la historia de los Estados Unidos, sino reacomodar la narrativa convencional de manera que nos ayude a comprender que el aparente caos de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo es en realidad la búsqueda de un nuevo orden legal. Miremos, pues, cómo la “ley” extralegal de los pueblos y las praderas de la joven nación estadounidense pasó a ser parte de su normatividad legal.

Dejando atrás la anticuada ley británica

El siglo XVI vio los comienzos de una migración sin precedentes de europeos occidentales a las costas de toda América, lo que el historiador Bernard Bailyn ha llamado “uno de los grandes acontecimientos en la historia registrada”.^[2] En la norteamérica británica, según Peter Charles Hoffer, un “conjunto de hombres y mujeres con frío, cansancio y recelo... se agruparon en la costa occidental del Atlántico, con la mirada fija en la boscosa lontananza. Empuñando trabucos y biblias, algunos deben haber evocado recuerdos del mundo que habían dejado atrás”.^[3]

Parte de esos recuerdos eran sus conocimientos sobre cómo establecer y mantener comunidades, arreglar disputas, adquirir tierras y crear instituciones de gobierno. El sistema legal jugaba un papel prominente en la solución de los conflictos que tales iniciativas invariablemente propiciaban. En efecto, la ley “iba a todas partes” en la norteamérica británica, dado que “los primeros gobiernos coloniales estaban basados en documentos legales —convenios—... Las economías coloniales funcionaban sobre la base de leyes que regulaban los precios, los salarios, y la calidad de los artículos. La ley daba a las personas los medios para vender o legar su tierra, proveía un foro para conciliar disputas sobre cercas rotas o ganado descarriado, e incluso les señalaba a las personas cómo orar, casarse, criar a sus hijos y tratar a sus sirvientes y vecinos”.^[4]

Al principio, los colonos intentaron poner orden mediante las doctrinas de la ley de propiedad inglesa. Pero el derecho jurisprudencial (*common law*) inglés, entonces producto de una sociedad que concentraba la propiedad de la tierra en una pequeña casta privilegiada, no había previsto una sociedad formada por grupos que luego de migrar a un nuevo ámbito geográfico y social se verían obligados a generar formas nuevas de acceso a la propiedad. La jurisprudencia inglesa no ofrecía respuestas a sus nuevas necesidades. Por ejemplo, no orientaba acerca de cómo debían manejar los

tribunales casos de compra o herencia de tierras de titulación dudosa. En consecuencia, “se hicieron absolutamente necesarios juicios abiertos de titulación en las cortes rurales. Todas las partes interesadas podían testificar, y la decisión de la corte resultaba garantía pública y relativamente eficaz allí donde no existía ninguna otra”.^[5]

Sin embargo, la mayoría de estos colonos comprendía poco los tecnicismos de la ley inglesa. Muchos no conocían, ni les interesaba conocer, las diferencias entre un escrito legal, una ley, un juicio por equidad y otras sutilezas. Más importante aún, la ley jurisprudencial inglesa sobre propiedad solía adecuarse mal para dirimir los problemas de los colonos. Una superabundancia de tierras en la norteamérica británica dio a los primeros colonos oportunidades inimaginables en Europa. Al llegar “a un continente donde mucha tierra estaba desbrozada de manera natural, o por los indígenas, los ingleses [y otros europeos] corrieron a repartirse su nueva fuente de riqueza... Por ello no fueron escrupulosos con los detalles. Se toleró la inexactitud en la asignación y en el registro de lotes, y se prestó poca atención a los planes metódicos que, [las autoridades coloniales] esperaban que se cumplieran”.^[6] No toda la tierra era fértil ni estaba bien drenada ni próxima a hondonadas con heno para el ganado y los caballos.^[7] En su búsqueda de tierras adecuadas, los colonos norteamericanos a menudo se movieron a sus anchas estableciendo linderos, cultivando campos, construyendo casas, y luego abandonándolo todo para trasladarse a territorio más fértil.

Para los derechos de propiedad, eso significó variabilidad y extralegalidad intensas. En su análisis del cambio legal en el Massachusetts colonial, David Thomas Konig esboza las fallas burocráticas y técnicas que agravaron los problemas de la migración. Por ejemplo, la falta de un sistema uniforme de agrimensura creó discordancias e irregularidades. En todo Massachusetts, las autoridades coloniales solían disentir respecto a cómo dividir las tierras. “No había acuerdo, por ejemplo, sobre si usar líneas rectas o rasgos naturales del terreno para separar las posesiones de tierras”. Un colono “había supuesto que su concesión de 300 acres en Reading era rectangular, pero para su consternación descubrió que el lote de su vecino del pueblo siguiente había sido trazado en ‘forma circular’ cuyo arco sustraía [de su propia] área”.^[8] Las deficiencias técnicas en los procedimientos de agrimensura también aportaban incertidumbre y confusión. Konig señala que las dificultades para compensar la variación del meridiano en norteamérica solían generar denuncios de propiedad traslapados, hasta que en 1763 John Winthrop IV creó una tabla de variaciones para la agrimensura.^[9]

Al ingeniar decisiones para una asombrosa gama de disputas sobre propiedad, muchas de ellas con poco o ningún precedente inglés, las autoridades coloniales mal podían sujetarlas a la jurisprudencia inglesa. En vez de ello, “las cortes a menudo

apelaban a las costumbres de la ciudad local y las transformaban en un nuevo cuerpo de leyes para estabilizar los acuerdos sobre tierras”.[10] En asuntos que iban desde la autonomía política doméstica hasta el uso y la distribución de la tierra, los colonos empezaron a desviarse en forma sustantiva respecto de leyes inglesas con poca relevancia lógica frente a las realidades de la vida colonial. Como hace notar Peter Charles Hoffer: “En teoría [las tierras] eran parte del dominio personal del rey [y estaban sometidas a todas sus leyes]. Pero los hechos se impusieron a la teoría. Lejos de Inglaterra, apenas pobladas, ricas en recursos naturales, y ocupadas por hombres y mujeres que sabían lo que querían y le echaban mano a una ganga cuando la veían, las colonias se inclinaron hacia el autogobierno”.[11]

Una temprana tradición estadounidense: invadir tierras

Aunque los primeros migrantes eran, sobre todo, súbditos británicos, obedientes de la ley inglesa, una vez trasladados a la realidad diferente de norteamérica empezó a cambiar su manera de relacionarse unos con otros. En Inglaterra, ocupar un lote de tierra sin un título por un periodo largo —“invadir”— iba contra la ley. En los Estados Unidos, donde no había resistencia inicial y más bien sí muchas oportunidades, la invasión de tierras disponibles pronto se volvió práctica común. La invasión de tierras es más antigua que la nación misma. Según el estudio de Amelia Ford sobre los antecedentes coloniales del sistema de tierras de los Estados Unidos, “antes de la llegada de la Massachusetts Bay Company a Nueva Inglaterra, había colonos sin decreto o concesión habitando diversos lugares dentro de los límites de la bahía... los primeros colonos de Connecticut legalmente eran transgresores en ese territorio, y solo podían basar sus derechos en la ocupación y la compra de tierra a los indios”.[12] Durante los primeros años del estado de Maryland había franceses y otras personas no inglesas residiendo sobre tierras que no podían poseer bajo las condiciones de la concesión. Y, en 1727, los legisladores de Pensilvania protestaron contra esos “tipos que a menudo se asientan en cualquier punto de tierra vacante que logran encontrar”. Estos invasores coloniales norteamericanos ya habían ocupado y mejorado 100 000 acres de tierra sin tener, como lo dijo un historiador, “la sombra de un derecho”.[13]

En la Nueva Inglaterra, a los políticos con propiedades no les hacían gracia las actividades de los invasores, a quienes consideraban meros transgresores ilegales. Ya en 1634, en Massachusetts, la Corte General intentó restringir las invasiones ordenando “registrar todas las concesiones de tierras a hombres libres y que se le envíe una transcripción. En cada pueblo, la agrimensura debían realizarla un alguacil y cuatro

hombres libres”. [14] Esto tampoco funcionó. A medida que aumentaba la resistencia de quienes ocupaban tierra a “cumplir los mandatos de 1634 y 1635, la Corte General se vio forzada [en 1637] a intervenir una vez más y exigir ‘que se tome alguna medida que obligue a los hombres a registrar sus tierras, o se multe a quienes se nieguen a hacerlo’”. [15]

No había medios legales efectivos para conciliar muchos de los conflictos que surgían. Entonces, los invasores recurrieron a dispositivos de facto que abrían puertas a la legitimación de las invasiones. Muchos de los conflictos más intensos se dieron en las tierras lejanas y mayormente deshabitadas hoy conocidas como Vermont y Maine. Antes de la Revolución Estadounidense, tanto Nueva York como Nueva Hampshire reclamaban el territorio de Vermont. [16] Para eludir el reclamo de Nueva York, el gobernador de Nueva Hampshire, Benning Wentworth, “actuando bajo el principio de que la posesión era nueve décimas partes de la ley... hizo concesiones gratuitas en la región tanto a los ciudadanos de Nueva Hampshire como a los de Massachusetts... [El resultado fue que entre 1764 y 1769] fue concedida en 131 casos la condición de pueblo urbano, a más de seis mil... grupos selectos de individuos”. [17]

Invasores con poca lealtad a los distintos estados de la Unión les fueron pisando los talones y cubrieron el territorio. En efecto, “los colonos empezaron a inundar Vermont y a establecerse donde les viniera en gana”. [18] Poco después captaron la importancia de la acción colectiva y empezaron “a pedir primero al gobernador de Nueva Hampshire y luego al de Nueva York una concesión de tierras que incluyera sus colonizaciones, o una ordenanza que los confirmara en sus tierras”. [19] Aunque ambas colonias intentaron frustrar los reclamos de los invasores mediante sucesivos procesos de desahucio, el predominio de los invasores en el territorio era tan completo que Ethan Allen y su “cohorte de invasores” ganaron la condición de estado para Vermont luego de la revolución de 1786. El principal resultado de este extraordinario triunfo del “poder invasor” fue el reconocimiento formal de sus acuerdos de propiedad.

Muchas invasiones eran azuzadas por políticos acaudalados ansiosos por desarrollar y explotar los recursos de una colonia. En la mayoría de estas, los políticos creían que solo la inmigración desarrollaría el territorio. Para alcanzar tal meta, los políticos coloniales daban a individuos y a grupos concesiones de tierras sin desarrollar, ofreciendo que el título sería aprobado a partir de la ocupación y las mejoras. En Virginia, según Ford, “asentar el lote exigía construir una casa, plantar un acre y mantener ganado por un año; si esto no se realizaba en el plazo de tres años la tierra revertía al Estado”. [20] Bajo la ley de Massachusetts, los deberes de un colono “incluían asumir posesión efectiva y en el

plazo de tres años construir una casa de cierto tamaño, por lo general de 18 o 20 pies cuadrados, y desbrozar de cinco a ocho acres para el cultivo".[21]

En Maryland, durante la década de 1670, Lord Baltimore usó invasores para "colonizar cierto territorio en disputa de las orillas de la costa oriental y en la bahía de Delaware". [22] En una medida destinada a evitar el quiebre de la cadena de pagos, los Penn de Pensilvania "instruyeron que la gente que se había instalado sobre cualquier tierra podía poseerla al precio vigente al momento del asentamiento más los intereses del tiempo transcurrido, menos el valor de las mejoras; quienes no pudieran hacerlo estaban obligados a pagar un arriendo fijo proporcional al dinero de compra".[23] Sin embargo, como pronto descubrieron los Penn, la directiva demostró ser sumamente difícil de imponer si los invasores no deseaban pagar. De hecho, "se hizo evidente que a menos que se estableciera algún *modus vivendi* con estos decididos agricultores sedientos de tierra, que no podían ser desalojados, habría irremediable pérdida de grandes ingresos... En consecuencia, la oficina de tierras [de Pensilvania] pasó por alto o permitió muchos usos que no podía impedir, y así surgieron, además de los derechos convencionales de la oficina, muchos géneros locales particulares de titulación de tierras".[24]

El sistema formal a menudo resultaba demasiado oneroso o complejo para los invasores a la hora de afianzar los derechos que perseguían con aquellas políticas de asentamiento. Como también señala Amelia Ford, "la oficina de tierras estaba muy distante, los asuntos eran demasiado confusos y los métodos demasiado dilatorios como para agradar a los prácticos" invasores.[25] Las leyes británicas se estaban volviendo cada vez más irrelevantes para la forma como mucha gente vivía y trabajaba.

El nuevo contrato social: "los derechos de *tomahawk*"

En medio del caos que envolvía a la ley, a la tierra y a la propiedad, los migrantes tomaron conciencia de que, si querían convivir en paz, debían establecer alguna suerte de orden, aunque tuviera que ser fuera de la ley oficial. Los invasores empezaron a inventar sus propias formas extralegales de titulación de propiedad conocidas como "derechos *tomahawk*" (nombrados así a partir de un hacha que usaban los indios de norteamérica), "derechos de cabaña" o "derechos de maíz". Los "derechos *tomahawk*" se obtenían desbrozando unos árboles cerca del nacimiento de un curso de agua y marcando la corteza de uno o más de ellos con las iniciales de la persona que había hecho la mejora. Ya, en la década de 1660, los invasores de Maryland habían adquirido la costumbre de marcar árboles en las tierras que deseaban ocupar antes de que estas fueran medidas, en algunos casos con el permiso del "agrimensor general" de la colonia.

[26] Hacia fines de la revolución estadounidense, la práctica de marcar árboles para obtener el derecho posesorio a las tierras se había difundido tanto que un oficial del Ejército escribió al secretario de Guerra: “Estos hombres de la frontera se han acostumbrado a sentarse sobre las mejores tierras, haciendo un derecho *tomahawk* o mejora, como la llaman, suponiendo que ese es título suficiente”. [27]

Los “derechos de cabaña” y “derechos de maíz” consistían en delimitar tierras mediante la construcción de una cabaña o la cosecha de un campo de maíz. Es significativo que estos derechos extralegales fueran comprados, vendidos y transferidos como si se tratase de títulos oficiales. [28] Y si bien los “derechos de cabaña” o “de maíz” pueden no haber dado a nadie un título legal para la tierra, no hay duda de que estos tipos de derechos de propiedad extralegales ayudaban a evitar peleas, eran ampliamente aceptados en las comunidades fronterizas de los Estados Unidos, y se volvieron la fuente del título legal que vendría años más tarde.

A pesar del consentimiento implícito de los políticos locales a estos acuerdos extralegales, los invasores siguieron enfrentando un mundo hostil. Provocaban constantes conflictos con los nativos al invadir sus tierras y, a la vez, eran una amenaza para la élite, que temía perder sus vastas propiedades. Por eso, uno de los miembros de la élite —George Washington— se quejaba, en 1783, de los “banditti... que desafían a toda autoridad mientras desnatan y disponen de la crema del país a expensas de la mayoría”. [29]

Matando al alguacil

Los migrantes empezaron a establecer linderos, a roturar los campos, a construir casas, a transferir tierras y a establecer crédito mucho antes de que los Gobiernos les hubieran conferido el derecho a hacerlo. Pero, a pesar de ese espíritu emprendedor, muchas autoridades estaban convencidas de que estos nuevos estadounidenses estaban desobedeciendo flagrantemente la ley y debían ser enjuiciados. Pero esto no era fácil. Aun cuando George Washington, el padre de los Estados Unidos, intentó desalojar a quienes habían invadido su hacienda de Virginia, su abogado le advirtió que, “si ganaba el juicio contra los colonos que estaban en su propiedad, ellos probablemente le incendiarían los establos y las cercas”. [30]

Las relaciones entre otros estados y los invasores locales también comenzaron a caldearse. Ya antes de la revolución los migrantes de Massachusetts habían empezado a establecerse en Maine, un territorio que Massachusetts reclamaba para sí desde 1691. Al principio, los políticos de Massachusetts toleraron el rápido incremento de invasores en

el remoto Maine. Pero tras la revolución, con la quiebra del tesoro y la depreciación de su moneda, estos políticos empezaron a ver las vastas tierras de Maine como fuente importante de nuevos ingresos.[31] Los invasores de Maine se volvieron, de pronto, un obstáculo para la venta de grandes extensiones de tierra. En 1786, el gobernador emitió una proclama que prohibía invasores en Maine.[32]

Para tranquilizar a los potenciales compradores, Massachusetts nombró un comité que investigara y exigiera pagos a los “transgresores” ilegales.[33] Sin embargo, la mayoría de los invasores simplemente se negó a moverse o a pagar por sus tierras. En vez de llegar a una transacción con los invasores, las autoridades ordenaron a los alguaciles efectuar desalojos, lo cual precipitó lo que un historiador ha descrito como “una suerte de guerra abierta”.

“El rasgo más prominente en el carácter de [un invasor] es su violento e implacable odio a la ley”, comentó un abogado de Maine en 1800. “El alguacil del condado y los oficiales que ellos señalen están condenados a ser víctimas de sacrificio, y la odiada mención de una ejecución [de desalojo] ya no los aterra más. Ellos declaran que la profesión de abogado debería desaparecer, que los abogados deberían ser extirpados y sus oficinas arrasadas”.[34] Y cuando un alguacil moría en el intento de desalojo de un invasor, el jurado se negaba a condenar al supuesto asesino. El consentimiento de Massachusetts en la fundación del estado de Maine, en 1820, en parte fue resultado de las ramificaciones políticas de la hostilidad entre los invasores de Maine.[35]

Otras colonias también se esmeraron en suprimir la invasión de tierras públicas y privadas. En Pensilvania, los colonos escoceses-irlandeses empezaron a avanzar sobre tierras de indígenas ya en 1730 y los nativos se defendieron. Las autoridades coloniales advirtieron repetidas veces a los colonos “que no robaran tierras indígenas, y a manera de lección les incendiaron las cabañas”.[36] De 1763 a 1768, la Asamblea de Pensilvania intentó incluso impedir invasiones bajo “pena de muerte”, mientras que el gobernador William Penn ordenaba a los soldados desalojar a los colonos ilegales.[37] A pesar de estas medidas, el número de invasores se duplicó. En respuesta, dice un historiador de la época, “el enfurecido gobernador luego proclamó que quienes ocupaban tierras indígenas serían ejecutados. Pero no pudo encontrarse juez para esos prisioneros, ni jurado servicial, ni calabozo seguro”.[38]

El salto legal: “derecho preferente de compra”

En un país donde todo colono era migrante o pariente de un migrante, era probable que un invasor tuviera defensores entre las autoridades coloniales y que estas se percataran

de lo difícil que iba a ser aplicar el derecho jurisprudencial inglés a muchos nuevos pobladores. Bajo la ley inglesa si alguien invadía la tierra de otra persona, aun por error, y hacía mejoras en ella, no podía recuperar el valor de lo realizado. Pero en las colonias, dada la ausencia de un Gobierno efectivo y de registros y mediciones confiables, las autoridades tenían que aceptar que las mejoras realizadas en las tierras, los impuestos pagados y los acuerdos locales entre vecinos también eran fuentes aceptables de derechos de propiedad. Ya en 1642, la colonia de Virginia permitió que un poseedor ilegal le cobrara el valor de cualquier mejora al verdadero propietario. El estatuto de Virginia señalaba que, "si alguna persona o personas cualesquiera se han instalado en alguna plantación o terreno propiamente perteneciente a algún otro hombre... se [debe] permitir una consideración de valor dictaminada por doce hombres".[39] Además, si el propietario legítimo no quería reembolsar al invasor por estas mejoras, el invasor podía comprar la tierra al precio establecido por un jurado local.[40] Este estatuto pronto fue copiado por otras colonias. Esas cláusulas demostraron el grado en que las élites locales simpatizaban con las personas que deseaban generar valor excedente a partir de sus tierras.

Esta novedad jurídica de permitir a un colono comprar la tierra mejorada por él antes de ponerla en venta pública era conocida como "derecho preferente de compra", un principio que luego sería clave para integrar los acuerdos de propiedad extralegales en la ley estadounidense de los siguientes 200 años. Los políticos y juristas empezaron a interpretar "mejoras" de maneras muy sesgadas a favor de los invasores. En Carolina del Norte y Virginia, los "derechos de cabaña" o los "derechos de maíz" valían como una mejora.[41] En Massachusetts fueron incluidos los "derechos de *tomahawk*".[42] Es significativo que incorporar esos arreglos extralegales a la ley "no solo era un reconocimiento de que se debía alguna consideración a esos primeros colonos por el gasto y el riesgo en que habían incurrido; era la expresión legal del difundido sentimiento... de que el invasor era realmente un benefactor del Estado, y no un transgresor".[43] Cuando llegó la revolución estadounidense, los "derechos de maíz" del invasor itinerante ya se habían transformado, en las mentes de muchas personas, en los derechos de ocupación del intrépido pionero. Incluso, mientras George Washington lamentaba que los banditti invadieran sus tierras, en otras partes de Virginia, su estado natal, había políticos alentando a los invasores mediante la protección de sus títulos extralegales.

Para los estados con poco dinero el derecho preferente de compra también era una fuente de ingresos. Esos estados les podían cobrar a los invasores la agrimensura de las tierras que habían mejorado y la expedición de un título legal. Por eso proliferaron las

leyes de derecho preferente de compra antes y después de la revolución. En 1777, Carolina del Norte abrió una oficina catastral para un condado occidental, que permitía a los colonos tomar 640 acres y que daba preferencia a quienes ya habían invadido tierras en el área.[44] Dos años más tarde, el estado de Virginia aprobó la ley que otorgaba a los colonos invasores de las fronteras occidentales el derecho preferente de compra de las tierras que habían mejorado.[45]

Más obstáculos legales: más extralegales

Si bien habían vencido en muchas batallas, los invasores estadounidenses estaban lejos de haber ganado la guerra. La ambivalencia frente a los extralegales persistió durante todo el primer siglo de los Estados Unidos y en ninguna parte fue más evidente que en el nuevo Gobierno federal, que de pronto pasó a controlar grandes extensiones de tierras públicas. De 1784 a 1850, los Estados Unidos adquirieron casi 900 millones de acres mediante la conquista y la compra: se adquirió Louisiana (1803) con 500 millones de acres; Florida (1819) con 43 millones de acres; Gadsen (1853) con 19 millones de acres; y la guerra con México (1848) incorporó 334 millones de acres.[46] Además, en 1802, el Gobierno federal ya había adquirido todos los territorios occidentales de los estados de la costa este.

A partir de 1784, el Congreso de los estados recién confederados (aunque aún no unidos constitucionalmente) empezó a formular planes para restringir el acceso y los derechos al patrimonio nacional. La decisión más trascendente fue la conversión final en estados con los mismos derechos y privilegios que los 13 originales de los asentamientos del territorio del noroeste.[47] En 1785, el Congreso amplió la ordenanza del año anterior y dispuso un sistema de agrimensura y venta de tierras públicas. Siguiendo el modelo usado en las colonias de la Nueva Inglaterra, el sistema de agrimensura dividió la tierra en municipios de seis millas cuadradas, que luego subdividió en 36 secciones de una milla cuadrada o 640 acres. Una vez medida el área, estas secciones de 640 acres debían venderse a \$ 1 el acre.

Dos años más tarde, en 1787, el Congreso consolidó las ordenanzas anteriores en una Ordenanza del Noroeste que dividía ese territorio en varias secciones y establecía tres etapas de representación ascendente, que conducían a la condición de estado. Es notable que la ley estableciera el concepto de "propiedad simple" (las tierras eran poseídas a perpetuidad con poder ilimitado para venderlas o regalarlas) y otorgara la primera garantía de libertad de contrato en los Estados Unidos.[48] Aunque esas leyes federales otorgaban una estructura elegante de ley formal para la distribución de tierras

públicas —los historiadores consideran a la Ordenanza del Noroeste como el principal logro preconstitucional del Gobierno de los Estados Unidos—, no podían controlar ni contener el creciente número de migrantes a la periferia del país. Un problema importante era el precio prohibitivo de las tierras federales. Seiscientos cuarenta dólares —una enorme suma en aquel momento— dejó a miles de migrantes estadounidenses de inmediato fuera del mercado de tierras federales.[49] Sin embargo, los redactores de la Ordenanza del Noroeste supusieron que los inversionistas ricos venderían los terrenos parcelados, darían crédito o establecerían arriendos favorables. Pero hasta estas opciones especulativas a menudo superaban las posibilidades de los pioneros.[50] Los migrantes más bien “optaron por las incertidumbres del asentamiento ilegal”. [51] Así, decenas de miles de estadounidenses más se volvieron invasores sobre la base de acuerdos extralegales.

El Gobierno federal pasó, casi de inmediato, a marginar y penalizar a estos invasores. Fueron duramente atacados en los debates en torno a la adopción de la Ordenanza del Noroeste. William Butler, de Nueva York, escribió: “Yo supongo que el Consejo tiene conocimiento de la villanía de la gente de este país, que está aglomerándose desde todas partes, invadiendo y tomando no solo las tierras de los Estados Unidos, sino también las de este estado, y de que muchos cientos de ellos han cruzado los ríos, y van a diario con sus familias. Espero que la sabiduría del Consejo disponga contra tan flagrante y creciente mal”. [52]

Muy influenciados por ese sentimiento, los congresistas trabajaron para desalojar a los invasores, a menudo por medios violentos. En 1785, el Congreso aprobó una resolución que explícitamente prohibía la invasión del patrimonio público y autorizaba al secretario de Guerra a desalojar a los colonos ilegales de las tierras federales del noroeste. Esta política entró en vigor en la primavera de 1785 en la confluencia de los ríos Muskongum y Ohio, donde el Ejército de los Estados Unidos despojó a diez familias, destruyó sus casas y construyó un fuerte para impedir que volvieran. [53] Cuatro años más tarde, el presidente Washington ordenó la destrucción de cabañas y el desalojo de familias establecidas en las tierras de la frontera con Pensilvania, de propiedad de nativos norteamericanos. [54]

Aunque la mayoría de los políticos deseaba defender la ley vigente de la nueva nación soberana, algunos ya dudaban de que ella pudiera ser impuesta de manera conveniente para los mejores intereses del país. Por ello, la cuestión del derecho preferente de compra surgió casi de inmediato. [55] Durante la primera sesión del nuevo Congreso, en 1789, un miembro trazó de manera mordaz las opciones que enfrentaban los invasores:

Hay, en este momento, gran número de personas instaladas que desea adquirir mediante la compra un derecho sobre la tierra en la que están asentadas. ¿Qué pensarán estos hombres, que se han ubicado sobre ese terreno vacío, esperando con ansias que el gobierno disponga de él, cuando encuentren su derecho preferente de la compra monopolizado por la adquisición de un millón de acres? ¿Se resignarán a sufrir el acecho de estos hombres?... Ellos harán una de dos cosas: mudarse a territorio español, donde no son mal acogidos, y engrosar el poder de una nación extranjera, formando para nosotros una frontera peligrosa; o desplazarse sobre territorio de los Estados Unidos, y tomar posesión sin vuestro permiso. ¿Cuál será el caso entonces? No les pagarán dinero. ¿Entonces ustedes juntarán una fuerza para echarlos? Eso ya ha sido intentado; hubo reclutamiento y envío de tropas... para ese propósito. Les incendiaron las cabañas, les derribaron las cercas y les destruyeron los sembríos de papas; pero tres horas después de que las tropas hubieron partido, la gente volvió, reparó los daños, y ahora están instalados sobre las tierras en abierto desafío a la Unión.[56]

Ejemplos típicos de la ambivalencia del Congreso en aquel tiempo eran los puntos de vista del Comité de Tierras Públicas de la Cámara de Representantes. Al recomendar, en 1801, que el Congreso rechazara los pedidos de los invasores al derecho preferente de compra, el comité reconocía que los invasores “con mucho trabajo y dificultad, estaban instalados en tierras que habían cultivado y mejorado... [y por ello] no solo habían elevado el valor de las tierras colonizadas en cada caso, sino de las tierras aledañas para gran beneficio de los Estados Unidos”. Sin embargo, el comité argumentó que otorgar “la indulgencia pedida equivaldría a alentar las intrusiones en tierras públicas, y sería un injustificable sacrificio del interés público”.[57] El ánimo predominante entre los congresistas era negarles todo derecho.[58]

En las dos décadas que siguieron a su instalación, en virtud del Artículo Primero de la Constitución de los Estados Unidos, el Congreso fue un tenaz opositor de los residentes ilegales sobre patrimonio público. En 1796 fue elevado el precio mínimo de las tierras públicas, de \$ 1 por acre fijado en la Ordenanza de Tierras de 1785 a \$ 2.58. [59] En 1807, el Congreso estableció multas y cárcel al invasor que no acatará la ley una vez notificado y autorizó el uso de la fuerza para desalojar a los colonos, de ser necesario. Un documento de la Comisión de Representantes para Tierras Públicas, de 1812, señaló: “Los asentamientos promiscuos y sin autorización sobre tierras públicas son, en muchos aspectos, perjudiciales para el interés público”.[60]

Pero el problema era que el Congreso, como muchos poderes legislativos nacionales hoy, no tenía contacto con la realidad: desconocía el tamaño de la presión ejercida por los invasores, y carecía de medios para imponer sus mandatos. Tampoco la Oficina General de Catastro —establecida en 1812 para medir, vender y registrar tierras públicas— podía cumplir sus labores. Encargada de confirmar las patentes de tierras enviadas por

las oficinas distritales, la nueva agencia federal también tenía que fiscalizar los libros de registro de las compras al crédito. Los legisladores esperaban que la Oficina de Catastro operara como un centro de información para los ciudadanos que buscaban tierras. Pero las tareas pronto abrumaron al escaso personal, que quedó rezagado en la mayoría de sus deberes.[61] Como lo señala Patricia Nelson Limerick, los propios congresistas agravaron los problemas de la Oficina de Catastro: “Pensando en sus electores, los congresistas se quejaron de la lentitud de la oficina; por cuenta propia exigieron una cantidad de información que devoraba el tiempo de los empleados; y en nombre de la economía y el ahorro, los congresistas se negaron a incrementar las partidas presupuestales para la oficina”.[62]

Además, en los primeros tiempos, los Estados Unidos contaban con limitados recursos financieros y tenían que recurrir a concesiones de tierras para compensar a ciertos sectores de la población. Diversos historiadores perciben que al expedir “vales de tierras”, que han sido descritos como “los cupones de comida del siglo XIX” —papel cambiable por tierras—, el Gobierno fomentó la ilegalidad y las invasiones.[63] De 1780 a 1848, el Congreso entregó dos millones de acres de tierras a los soldados que lucharon en la revolución, cinco millones a los veteranos de la guerra de 1812 y trece millones a quienes pelearon en la guerra contra México.[64] Entre 1851 y 1860, el Congreso añadió otros 44 millones de acres por servicios en la guerra revolucionaria, en la de 1812, en las guerras indígenas y en la guerra contra México. Cuando fue concebida por primera vez por el Congreso Continental durante la Guerra de la Independencia, la política de vales por tierras tenía cierta lógica en cuanto permitía al Gobierno estadounidense pagar a los oficiales y a los soldados por sus servicios. El Congreso también sentía a la nueva república bajo continua amenaza militar de las poblaciones indígenas, independientes o mercenarias a sueldo de ingleses o franceses. El objetivo de asentar licenciados del Ejército en la frontera era resolver ambos problemas a la vez.

Pero ya para mediados del siglo XIX un floreciente mercado negro de documentos de propiedad de tierras incentivaba las invasiones y la especulación. Por cada 100 soldados que habían recibido vales de tierras, 84 habían vendido sus derechos en el mercado negro; una situación similar a la que se da hoy en muchos países en vías de desarrollo o que salen del comunismo, en los que se ha otorgado vivienda pública a algunos grupos de ciudadanos.[65] Como dice un historiador, “nadie esperaba que medio millón de viudas y ancianos que habían recibido [vales] formaran una barrera contra la invasión foránea”.[66]

El Gobierno federal también dio millones de acres de tierra gratis al nuevo ferrocarril que recorría el continente por diversos lados. Durante el siglo XIX, más de 318 millones

de acres —casi una quinta parte de todas las tierras federales— fueron concedidos así, sea directamente a empresas ferroviarias privadas o a estados que luego los redistribuyeron entre los ferrocarriles. La lógica de este masivo obsequio era promover asentamientos ordenados en la frontera. Aunque gran parte de esas tierras tenía poco valor, una porción considerable sí contenía minerales o era cultivable.[67] La parte del león fue a parar a los ferrocarriles transcontinentales, que recibieron secciones de tierras alternadas a lo largo de sus rutas, lo cual creó una suerte de damero del Gobierno y del ferrocarril. El Congreso creía que los ferrocarriles venderían las tierras que no necesitaran, rápido y a bajo precio, para alentar los asentamientos.[68] Sin embargo, una vez más, las realidades de la colonización de tierras entraron en conflicto con las esperanzas de los políticos. El esquema del damero, según un estudioso, “demoró la colonización de millones de acres de las mejores tierras y obstruyó su adquisición”.[69] En ciertos casos incluso condujo a la guerra abierta entre compañías ferroviarias y colonos. Stephen Schwartz informa sobre el conflicto que surgió en 1880 al sur del valle de San Joaquín en California, entonces llamado Mussel Slough, cuando los agricultores y rancheros establecidos sobre tierras del ferrocarril y las empresas no pudieron llegar a un acuerdo de compra. Esto condujo a una acción judicial que no pudo resolver el caso y, además, a un tiroteo en el que murieron cinco invasores, y donde el comisario responsable admitió no estar “seguro de quién disparó antes”. En un editorial sobre el incidente, *The San Francisco Chronicle* condenó a los ferrocarriles, afirmando que “cualesquiera que fueran sus derechos estrictamente legales, era innegable que toda la equidad está del lado de los colonos”. De cualquier modo, la fuerza física también estaba del lado de los colonos, puesto que los funcionarios estimaron que desalojarlos demandaría entre 200 y 1000 buenos soldados.[70]

Los esfuerzos del Gobierno federal por construir un sistema de tierras ordenado no pudieron imponerse al deseo de la gente común de hacer valer sus derechos frente al patrimonio nacional. Un elocuente invasor argumentó: “Certifico que todo ser humano en conformidad con toda constitución creada en los Estados Unidos, tiene indudable derecho a ocupar toda zona desocupada y... el Congreso no tiene el poder de prohibírselo”.[71] Durante las primeras décadas del siglo XIX, políticos e invasores se enfrentaron en torno al tema de cómo debían ser transferidos los derechos de propiedad. Entre los políticos “surgió la pregunta: ‘¿Qué debemos hacer con eso?’ ‘Dénselo a los soldados’, pidieron algunos. ‘Úsenlo para cancelar la deuda nacional’, dijeron otros. ‘Guárdenlo para un futuro’, aconsejaron aun otros, y había quienes sostenían que cualquiera que lo deseara debería tener el derecho de instalarse sobre él”.

[72]

El páramo legal o un choque de sistemas legales

A principios del siglo XIX, el sistema de propiedad de los Estados Unidos estaba descoyuntado. La ley de propiedad vigente y unos legisladores antagónicos solo atizaban las llamas de la crisis al enfrentarse a los migrantes del país. En su seminal estudio sobre invasores y leyes de tierras en Virginia y Kentucky, Paul Gates argumenta que la ley formal contribuyó al “crecimiento continuo de los costos de los litigios para sanear títulos, expulsar personas con reclamos rivales y proteger la tierra de la intrusión y el pillaje”. Combinada con las “costas judiciales y los altos intereses del capital prestado”, la inadecuación de la ley formal era una “constante amenaza a la seguridad de las inversiones y mantenía a los litigantes en continua agitación”.^[73]

Como era predecible, al final los migrantes tenían que negociar el título no solo con un propietario, sino con dos; y, aun así, luego de haber comprado la tierra y hecho mejoras era probable que enfrentasen órdenes de desalojo presentadas por terceros con derechos previos sobre sus parcelas.^[74] Un extranjero de viaje por Kentucky en 1802 señaló que, en cada casa en que se detenía, el propietario expresaba dudas sobre la solidez de los títulos de sus vecinos.^[75]

Entre 1785 y 1890, el Congreso de los Estados Unidos aprobó más de 500 leyes diferentes para reformar el sistema de propiedad, manifiestamente basadas en el ideal jeffersoniano de poner propiedad en manos de ciudadanos privados. Pero los complicados trámites asociados a estas leyes a menudo alejaban esta meta. Para mayor confusión, cada uno de los estados desarrolló sus propias reglas de distribución de la propiedad y de las tierras. Fueron normas que, por lo general, beneficiaron y protegieron solo a su élite propietaria, de allí que los intentos de reformar el sistema de propiedad solo acrecentaran el problema de las tierras en el país y aguzaran el recelo de los migrantes frente a la posibilidad de perder cualquier remedo de título que tuvieran en sus manos. Comentando sobre la reforma en Kentucky, un contemporáneo señaló que “muchos habitantes derivan la seguridad de su propiedad de esta confusión... [En consecuencia] muchos acaso no se atreven a hacer valer sus derechos, por el temor a ser obligados a pagar indemnizaciones considerables”.^[76] Durante el siglo XVIII y principios del XIX, “a medida que los viejos problemas se resolvían, surgían otros nuevos. Había dificultades crónicas en determinar la titulación... [a medida que el título se volvía] un concepto más elusivo que la longitud, más nebuloso que un tocón o un riachuelo. La titulación se volvió un tema tan fastidioso e inmanejable como la abolida ley de

tenencia”.[77] En pocas palabras: las instituciones legales de los Estados Unidos fracasaron en aspectos básicos en el tema de la floreciente población migrante.

En 1820, el sistema original de propiedad de los Estados Unidos estaba en tal desorden que Joseph Story, juez de la Corte Suprema, escribió: “quizás transcurran siglos antes de que los litigios basados en [las leyes de propiedad de los Estados Unidos] concluyan... quedarán para siempre como un código desconocido, con un dialecto peculiar, a ser explorado y estudiado como la jurisprudencia de alguna nación extranjera”.[78] Al juez Story no se le escapaba la ironía de que los Estados Unidos “no eran una vieja sociedad conservadora, sino un nuevo Estado en la periferia del derecho”.[79]

Las leyes de los Estados Unidos se habían vuelto engorrosas al grado de constituir un importante obstáculo para los colonos deseosos de garantizar sus derechos de propiedad y salir de su condición de “invasores”. No les quedó más alternativa que empezar a diseñar sus propias “leyes”, en especial las de la propiedad, fusionando la ley inglesa, las tradiciones legales surgidas de suelo norteamericano y su propio sentido común. De allí salió “una falange de derechos de propiedad establecidos”[80] en dos sistemas económico-legales, uno codificado y escrito en los libros de leyes, el otro que actuaba sobre el terreno. Los Estados Unidos se encontraron así con un sistema legal pluralista en que muchos derechos y acuerdos sobre propiedad llegaron a ser definidos por el derecho extralegal.

Los sectores políticos y legales dominantes se vieron atrapados entre su lealtad a la ley formal y su simpatía hacia la necesidad de los colonos de crear sus propios acuerdos. Un discurso de Tomás Jefferson capta perfectamente la ambivalencia que los políticos siempre han sentido hacia los acuerdos extralegales en su medio: “[Estos acuerdos] eran tan variopintos... que no se podía aplicar ningún principio establecido de ley o de equidad para su determinación; muchos de ellos estaban establecidos sobre la base de costumbres y hábitos surgidos en aquel condado, basados en modos de transmisión peculiares y que, al haber penetrado casi todo título, no podían ser absolutamente pasados por alto”.[81]

Los esfuerzos del Estado por retirar la campana de vidrio

A los políticos estadounidenses les quedaban tres opciones. Podían seguir intentando cerrarles el paso a los extralegales o ignorarlos, haciendo concesiones a regañadientes. O podían levantar la bandera de los derechos extralegales. La expansión de las leyes de ocupación —que reconocían un derecho a la tierra en virtud de las mejoras realizadas

sobre ella— por todos los Estados Unidos durante los primeros 60 años del siglo XIX, sugiere que los políticos tomaron cada vez más este último camino. La historia de la adopción de las leyes de ocupación de tierras en los Estados Unidos es la historia del surgimiento de los extralegales como una fuerza política.

El momento crucial se dio en el nuevo estado de Kentucky. El sistema de propiedad de Kentucky, como el de muchos estados, estaba en completo desorden. Su gobernador se quejaba de que los denuncios de tierras en el nuevo estado sumaban tres veces su extensión. Paul Gates argumenta que esto se debía a que, entre 1797 y 1820, los políticos se dedicaron a aprobar leyes para complacer a los electores extralegales. Estas medidas condujeron a “los dos grandes principios de equidad en la ley estatutaria [estadounidense]: el derecho de los ocupantes... a sus mejoras y el derecho de los colonos de tierras privadas a un título firme y claro de propiedad, siempre que no se les haya cuestionado durante siete años y hayan pagado sus impuestos, no importa qué reclamo pudiera haber a partir de títulos adversos”.^[82] Sin embargo, la importancia de la legislación de Kentucky no estuvo en su aporte a la doctrina, sino en haber reflejado el creciente poder político de los pioneros. Es significativo que la presión que estos colonos extralegales ejercieron sobre los funcionarios elegidos llevara a muchos Gobiernos estatales a rechazar una decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos contraria a la gran población extralegal del país.

En 1821, la Corte Suprema, una instancia respetada e inapelable en los Estados Unidos, declaró inconstitucional la ley de ocupación de Kentucky.^[83] Este caso involucró a los herederos del gran terrateniente John Green y a Richard Biddle, un invasor ilegalmente instalado sobre tierras de Green. La propiedad en disputa había sido parte de Virginia, pero ahora era parte de Kentucky. En *Green vs. Biddle*, la corte falló contra la ley de ocupación de Kentucky en virtud de las “reglas de la propiedad” establecidas bajo los precedentes del derecho jurisprudencial inglés.^[84]

La decisión explícitamente favorecía a quienes poseían título legal de la tierra que ocupaban. Según la corte, la ley de Kentucky “opera injusta y opresivamente, pues el legítimo propietario es obligado a pagar no solo las mejoras efectivas en las tierras, no solo el valor que ellas le han aumentado, sino además los gastos efectuados por el ocupante para hacer supuestas mejoras, así estas fueran meramente útiles o caprichosas, y cuestiones de gusto o adornos dictados por su solo antojo y capricho”.^[85] Luego de reabrir *Green vs. Biddle* en 1823, la corte ratificó su primera decisión al insistir en que la ley de ocupación privaba al “legítimo propietario de los alquileres y ganancias recibidos por los ocupantes”.

Los políticos que venían cortejando el apoyo de sus electores extralegales

censuraron a *Green vs. Biddle* como “muy funesto” y causa de “gran alarma” para la gente de Kentucky.[86] La Corte Suprema podía abstraerse de la nueva realidad política —y legal— que cobraba cuerpo en una frontera estadounidense en rápida expansión, pero a los políticos del oeste les bastaba mirar desde sus ventanas para ver cuán rápido cambiaba el país. En las primeras décadas del siglo XIX decenas de miles de resueltos migrantes se habían desplazado con gran esfuerzo desde las colonias originales hacia el oeste, cruzando los Montes Apalaches para establecerse sobre tierras vírgenes y fértiles. La población de los Estados Unidos se había venido duplicando cada 20 años. En 1620 había unos 5000 colonos en toda la norteamérica británica. En 1860, los Estados Unidos tenían más de 30 millones de habitantes, que seguían aumentando. El 50 por ciento de la población estadounidense vivía al oeste de los Apalaches.

Estos migrantes querían que las cortes reconocieran los derechos a la propiedad que habían adquirido.[87] En Kentucky la reacción política y judicial a la decisión de la Corte Suprema en *Green vs. Biddle* fue una inmensa victoria para los extralegales, quienes rápido pasaron a la ofensiva. En el pensamiento de muchos políticos y editores de los diarios locales el villano era ahora la Corte Suprema de los Estados Unidos. Un diario local habló de una “conducta traidora” de los jueces que amenazaba “exterminar” los derechos de los “no residentes y foráneos”.[88] En medio del furor contra la autoridad de la corte, el poderoso senador por Kentucky Richard M. Johnson declaró, en un discurso ante el Senado, que la decisión “trastornaría la política trazada por [Kentucky]... y, si se persistía en ella, produciría las consecuencias más desastrosas al motivar muchos litigios allí donde por años se había conciliado diferencias, y sumiría todo lo relativo a la propiedad de la tierra en la mayor confusión”.[89] Henry Clay, el otro e incluso más influyente senador del estado, quien de un tiempo atrás se venía oponiendo a que los derechos de los invasores fueran extendidos con largueza, concedió: “Ellos construyen casas, siembran huertos, cercan campos, cultivan la tierra y crían familias en torno suyo. Mientras tanto, la corriente migratoria fluye hacia ellos, sus granjas mejoradas suben de precio, empiezan a conocer una demanda, son vendidas a los recién llegados con gran beneficio y siguen hacia el oeste... De esta manera miles y decenas de miles a diario mejoran su situación y sus condiciones”.[90] También el gobernador de Kentucky, así como su poder legislativo estadual, proclamaron su oposición a la decisión de la Corte Suprema.[91]

Desde su inicio, la corte había sido el principal blanco de políticos que criticaban la autoridad de un grupo de jueces elitistas a quienes nadie había elegido. Pero en un extraordinario cambio de circunstancias, los jueces de Kentucky se sumaron al rechazo de la decisión de la Corte Suprema. En un caso similar, dos años más tarde, un juez de

Kentucky señaló que no cabía ceñirse a *Green vs. Biddle*, pues el caso “había sido decidido solo por tres de los siete jueces que componían la Corte Suprema de los Estados Unidos; y al ser opinión de menos que la mayoría de los jueces, no podía considerarse que se hubiera establecido un principio constitucional”.[92] En 1827, otro juez de Kentucky rechazó la sentencia “Biddle”, insistiendo en que la ley de ocupación de tierras era constitucional en “casos demasiado numerosos como para ser citados”.[93]

En la estela de la furia en torno a *Green vs. Biddle*, los políticos del oeste y del Partido Demócrata de todo el país empezaron a ver a este creciente electorado de invasores a través de un cristal diferente. Ya no eran los despreciables criminales que descremaban las tierras de la nación, ahora eran “nobles pioneros” que ayudaban a desarrollar el país. Y también eran, por supuesto, votantes en potencia.[94] Políticos simpatizantes empezaron a atacar el sistema de propiedad formal. Un congresista de Kansas señaló que: “los colonos han tomado tierras públicas por todo el estado, las han mejorado, han pagado sus cuentas, y más tarde, por una razón u otra, las decisiones del Ministerio del Interior los han expulsado de la tierra sin restitución alguna”.[95]

Los esfuerzos federales por retirar la campana de vidrio

En medio de la disputa en torno a *Green vs. Biddle* Andrew Jackson, héroe de la guerra de 1812 contra los británicos y conspicuo defensor de los pioneros, estuvo a punto de ganar la presidencia (que obtuvo cuatro años más tarde, en 1829). Durante sus dos periodos en el cargo fue creciendo la simpatía por los derechos de los invasores. A medida que fueron desapareciendo las exigencias de ser propietario para votar y para ser candidato a un cargo político, proliferaron las escuelas públicas, y los estados fueron humanizando sus códigos penales y acabando con la prisión por deudas. Del mismo modo creció la animadversión contra jueces y abogados, percibidos como agentes de los ricos y los poderosos.[96]

En 1830, los primeros 13 estados ya habían pasado a ser 24, incluidos siete del oeste cuyos representantes en Washington estaban totalmente del lado de políticas que favorecieran a los invasores. Para ganarse el apoyo de este bloque cada vez más influyente, los estados del norte y del sur compitieron en demostrar cuán pro-oeste eran. [97] Los estados del oeste y los invasores que dominaban las tierras de esa región empezaron a flexionar su creciente musculatura política, y los resultados fueron impresionantes. Entre 1834 y 1856, Missouri, Alabama, Arkansas, Michigan, Iowa, Mississippi, Wisconsin, Minnesota, Oregón, Kansas y California adoptaron leyes de ocupación similares a la de Kentucky en el sentido de rechazar a la Corte Suprema en

Green vs. Biddle.^[98] Gates sostiene que “ningún caso decidido por la Corte Suprema había sido revocado de manera tan contundente por las legislaturas y cortes estatales, por la resistencia de las cortes federales a revisar el caso, y finalmente por la incuestionada ley del Congreso que amplió el amparo de las cortes federales a ocupantes como los de *Green vs. Biddle*”.^[99]

Hasta que por fin Washington empezó a captar el mensaje. Si bien en 1806 la Comisión de Tierras Públicas había culpado a los invasores de sus propias penurias, en 1828 la misma comisión estaba informando a la Cámara de Representantes que el invasor estadounidense había realizado un valioso servicio público por el cual merecía compensación.^[100] El otrora temido invasor era ahora

... quien por su iniciativa e industria ha creado para sí mismo y su familia un hogar en medio del descampado, y amerita recompensa. Él ha brindado facilidades a la venta de tierras públicas y traído a competencia tierras que de otra manera no hubieran merecido precio alguno y para las cuales no hubiera habido postores, de no ser por las mejoras que él hizo.^[101]

Miembros del Congreso empezaron a redactar leyes que abrieron el camino para la asimilación de los acuerdos de los colonos al sistema legal.^[102] En el centro de todas ellas había un dispositivo legal que había salvado a los invasores durante el periodo colonial (y al cual el Congreso se había resistido con las uñas): el derecho preferente de compra. En 1830, una coalición de congresistas del oeste y del sur aprobó una ley general de derecho preferente de compra que se aplicaba “a todo colono u ocupante de tierras públicas... que se encuentre ahora en posesión y cultive cualquier parte de ellas, en el año un mil ochocientos veintinueve”.^[103] Un invasor podía reclamar 160 acres de tierra, incluidas tierras que él había mejorado, por \$ 1.25 el acre. El pago era previo al remate público de las tierras y estaba estrictamente prohibida la transferencia o la venta de derechos preferentes de compra.

En 1832, 1838 y 1840, el Congreso renovó la ley general de derecho preferente de compra de 1830. Cada vez procuraba fortalecer algo más los derechos de los invasores más pobres, mientras intentaba bloquear algunos de los abusos contra el principio del derecho preferente de compra. Por ejemplo, el decreto de 1832 rebajó de 160 acres a 40 acres la cantidad mínima de tierra que un invasor tenía que comprar.

En 1841, el principio del derecho preferente de compra se había establecido con tanta firmeza que el Congreso aprobó un proyecto de ley general tentativa de derecho preferente de compra. La ley de 1841 no solo amparaba a los invasores ya instalados, sino a “toda persona... que de aquí en adelante se asiente sobre tierras públicas”.^[104] La

tierra colonizada debía ser medida por un agrimensor, pero con el tiempo, hasta esta condición se revocó.[105]

Los esfuerzos extralegales por retirar la campana de vidrio

Muchos invasores, por lo general geográficamente aislados de los debates políticos y constitucionales sobre la propiedad, usaron todos los medios a su alcance para afianzar sus derechos a las tierras que ocupaban; incluso hubo quienes pagaron dos veces por la misma parcela y otros que desembolsaron enormes honorarios a abogados para que los ayudaran a legalizar sus tierras.[106] Varios carecían de los medios para cubrir los costos del sistema legal oficial, de modo que establecieron sus propios acuerdos extralegales, creando nuevas vías de acceso y de posesión en la frontera de la expansión estadounidense.

Para todo fin práctico, tomaron la ley en sus manos y obligaron al orden establecido legal a secundar su iniciativa. A los políticos les tomó un tiempo advertir que, junto a la ley oficial, habían tomado cuerpo los contratos sociales extralegales de propiedad y que estos eran una parte esencial del sistema de derechos de propiedad. Para establecer un sistema legal de amplio alcance, susceptible de ser impuesto en todo el país, los políticos tenían que ponerse al día con la manera como la gente estaba definiendo, usando y distribuyendo los derechos de propiedad.

Dos ejemplos importantes ilustran la emergencia de organizaciones extralegales para la protección de derechos de propiedad extralegalmente adquiridos: las asociaciones de denuncios que proliferaron por todo el oeste medio estadounidense durante la primera mitad del siglo XIX y los distritos mineros que saturaron el oeste tras el descubrimiento de oro en California. Para muchos historiadores estadounidenses las asociaciones de denuncios y las normas mineras eran una “manifestación de la capacidad del hombre de frontera para la acción democrática”.[107] Otros han sostenido que estas organizaciones operaban “como una cortina de humo para ocultar el robo de tierras a propietarios *bona fide*”.[108] Ese no es mi debate. Lo que me interesa en las asociaciones de denuncios y en las organizaciones mineras es cómo demuestran que los grupos extralegales jugaron un importante papel en la definición de los derechos de propiedad en los Estados Unidos y en la agregación de valor a la tierra. Aunque técnicamente eran transgresores del patrimonio público, estos invasores poseían, en palabras del historiador Donald Pisani, una “mentalidad legal enraizada en la convicción de que... ‘el pueblo’ tiene mayor derecho a definir e interpretar las normas que los expertos legales”.[109] Fue para eso que las organizaciones extralegales asumieron una amplia gama de

funciones, desde negociar con el Gobierno hasta registrar propiedades y derechos que los invasores reclamaban.

Las asociaciones de denuncios

Las asociaciones de denuncios en el oeste medio fueron originalmente formadas por colonos para proteger sus derechos contra los especuladores o los invasores de denuncios. Dos asociaciones de denuncios de Iowa, por ejemplo, acordaron, cada una por su parte, proteger en su constitución los denuncios de cada miembro por un periodo de dos años a partir de la venta de las tierras.[110] Allan Bogue señala que “el denunciante podía esperar que sus camaradas del club vinieran a apoyarlo si los invasores de denuncios llegaban a amenazar su propiedad y... que sus amigos intimidarían a los especuladores que buscaran pujar más alto que él en la subasta de tierras”.[111] Un historiador de Iowa señaló que “cuando un verdadero colono —uno que deseaba la tierra para un hogar y para ocuparla de inmediato—... se establecía en una porción del patrimonio [de una asociación], de inmediato se le despachaba sabuesos y se le exigía que abandonara su denuncia o que les pagara porque lo que ellos sostenían era su derecho”. Si “el colono expresaba dudas respecto de que ellos hubieran denunciado antes su paraje, la [asociación de denuncios] siempre tenía uno o más testigos a mano para afirmar la validez de su reclamo”.[112]

Estas asociaciones hacían su propia justicia, estricta y primitiva. Cierta vez un sacerdote local preguntó al miembro de una asociación qué pasaría si un invasor de denuncia lograba comprárselo. El denunciante respondió: “Pues, lo mataría; y, por acuerdo de los colonos, yo debo ser protegido y ningún colono, puesto a deliberar en un jurado, se atrevería a emitir veredicto en contra mía”.[113] En esas circunstancias lo típico era que las asociaciones de denuncios proveyeran una suerte de debido proceso legal, al convocar a un jurado —o a compañeros denunciantes— para decidir en los casos de invasión de denuncios. En un condado de Iowa, un invasor de denuncia que intentó ocupar un segundo terreno vacante de propiedad del miembro de una asociación de denuncios fue puesto ante un jurado de colonos por “una veintena de hombres furiosos y decididos... en menos de una hora”.[114]

Pero la función de las asociaciones de denuncios iba más allá de la protección contra terceras partes e incursionaba en la ley oficial. Por ejemplo, los miembros de las asociaciones, que eran “por lo general los invasores que primero habían ocupado las tierras de una zona, acordaban no pujar entre ellos en las subastas de tierras e impedir a

otros pujar contra miembros [de la asociación]”.^[115] El preámbulo del documento de constitución de una asociación de denuncios describe su misión con gran franqueza:

Visto que, por sanción del gobierno, nos hemos vuelto colonos sobre sus tierras, y hemos gastado tiempo y dinero en mejorarlas, nos sentimos con el justo derecho de comprarlas a su precio regular. Y dado que puede haber personas dispuestas a interferir en nuestros derechos, creando así desconfianza, inquietud y alarma; se resuelve, por tanto, que en nuestro caso solo hay seguridad en la Unión —y una disposición a resolver de manera amistosa cualquier disputa entre nosotros, a reciprocarnos concesiones y a evitar todo lo que pudiera tender a crear desconfianza y agitación— para guiarnos explícitamente por las salvaguardas de los diversos comités y defenderlos en el descargo de los deberes asignados a ellos.
[116]

Este documento tiene un parecido particularmente asombroso con los “contratos de asentamiento” que realizan los grupos de invasores en gran parte del actual Tercer Mundo.

Cada asociación de denuncios redactaba su propio documento de constitución y sus estatutos, elegía a sus funcionarios ejecutivos, establecía las normas para dirimir disputas y el procedimiento para el registro y la protección de denuncios.^[117] La constitución de la asociación de denuncios del condado de Johnson, Iowa, por ejemplo, incluía un presidente, un vicepresidente, un secretario y un registrador; la elección de siete jueces, de los cuales cinco cualquiera podían conformar una corte y resolver disputas; la elección de dos alguaciles encargados de imponer las normas de la asociación; y procedimientos en los que se especificaban los derechos de propiedad sobre la tierra.^[118] Según Allan Bogue, un historiador de estos “clubes de denuncios” de Iowa, la mayoría de “las regulaciones comprendía las dimensiones permitidas a los denuncios; las directivas para marcar, registrar y transferir denuncios; y el procedimiento a seguir cuando los miembros del club discrepaban sobre sus respectivos derechos, cuando eran amenazados por invasores de denuncios y cuando llegaba la fecha del remate de tierras”.
[119]

Los contratos de asentamiento de las asociaciones de denuncios evidentemente funcionaban para incrementar el valor de las tierras denunciadas por los invasores. En los condados de Poweshiek, Johnson y Webster, Iowa, las asociaciones de denuncios redactaron “normas [específicas] que prescriben el grado en que un miembro debe mejorar su denuncia”.^[120] Las asociaciones también fijaban la dimensión máxima y mínima de un denuncia puesto bajo su protección y permitían a los miembros vender sus denuncios para rescatar el valor de sus propiedades. Sin embargo, muchos miembros “no estaban satisfechos con la cantidad de tierra que les permitía la ley, y más bien hacían denuncios expectáticos de porciones tan grandes de territorio que en algunos casos era

difícil que un comprador encontrara un lote sin denunciar”.[121] Esta práctica tenía el apoyo tácito de la mayoría de los miembros de la asociación, que si bien criticaban a los grandes especuladores, resultaban ellos mismos, como lo señala White, “microespeculadores”.[122] Las asociaciones de denuncios fueron en la historia estadounidense algo más que una maniobra para proteger la posesión de la tierra; también fueron usadas para proteger el comercio de denuncios.[123]

De modo que las asociaciones de denuncios ayudaron a crear “una especie de derecho jurisprudencial... establecido por consentimiento común y común necesidad”. [124] Como señaló un historiador: “aunque la ley de denuncios no es una ley que se derive de los Estados Unidos, o del libro de estatutos del territorio, es sin embargo la ley, hecha por y proveniente de los soberanos mismos, y sus mandatos son imperativos”. [125] Pero los colonos no desplazaron del todo a la ley oficial. Sus acuerdos extralegales funcionaban como altos en el camino hacia la respetabilidad legal.

Las organizaciones de mineros

El 24 de enero de 1848, James Marshall y un grupo de indígenas y mormones descubrieron oro a lo largo del Río Americano en California. A pesar de que los mineros hicieron un juramento de secreto, cuatro meses tardó la noticia en llegar a los diarios de San Francisco. Este descubrimiento “desató lo que acaso fue la mayor migración humana voluntaria en la historia del mundo hasta entonces, precipitada por la fiebre del oro de California”.[126] El efecto inmediato fue profundo: “Los agricultores dejaron sus arados en los campos. Los soldados y los marineros desertaron. Los tenderos dejaron sus negocios. San Francisco se volvió una ciudad fantasma de la noche a la mañana”.[127] Un año después había 100 000 mineros en California; dos años más tarde, casi 300 000.

Cuando estos esperanzados buscadores corrieron a California a probar fortuna, “encontraron que no había cercos, ni esquinas trazadas por agrimensores”.[128] Pero en lo legal eran transgresores, pues sobre casi toda la tierra en que cateaban había cientos de intereses contrapuestos.[129] Cuando empezó la fiebre del oro, gran parte de la tierra era de propiedad del Gobierno federal; nueve por ciento del área total de California estaba amparada por concesiones de tierra de la guerra con México y lo demás era, sobre todo, zona desértica, montañosa o inaccesible.[130] Y a pesar de que el Gobierno federal estaba lanzando, como hemos visto, cientos de normas para el uso de la tierra, los Estados Unidos no tenían una ley que regulara la venta o el arriendo de tierras federales susceptibles de contener minerales preciosos.[131] Además, el Congreso excluyó

explícitamente la mención de “tierras minerales” de la ley general de derecho preferente de compra de 1841.

El explosivo nexo entre concesiones de antiguas tierras mexicanas, propietarios ausentes, colonos hambrientos de tierras y la falta de una ley federal que se pudiera aplicar, creó de inmediato la necesidad de acuerdos extralegales. Algunos historiadores, como Pisani, sienten que los colonos no tenían muchas opciones. Si “se instalaban en un denuncia mexicano con la esperanza de que fuera denegado, corrían el riesgo de perder las mejoras que habían llevado a cabo. Pero si compraban tierras a un denunciante cuyos linderos iban a ser luego ajustados, o cuya solicitud de tipo de uso podía ser rechazada, corrían riesgo de perder tanto el valor de la tierra como el de sus mejoras”.[132] Mientras los colonos llegaban a sus propios acuerdos, el Gobierno buscaba una solución a partir de la ley oficial vigente. El problema era la excesiva lentitud del Gobierno. En 1851, el Congreso nombró una comisión para establecer la validez de las concesiones de tierras de origen mexicano y español. El plazo oficial de la comisión era 1856, pero los tribunales y la Oficina General de Catastro postergaron la acción final varios años. El resultado fue una creciente dependencia de los colonos respecto de sus normas extralegales para mantener algún sentido de orden. Se vieron forzados a ello pues, en palabras de un historiador del derecho: “Cuanto más tiempo tomaba el proceso de confirmación, mayores oportunidades para litigios y violencia”.[133]

Al igual que el club de denuncios en el oeste medio, los mineros tenían dos precedentes de su lado: el derecho preferente de compra y el derecho de los ocupantes a sus mejoras.[134] De modo que formaron organizaciones para normar sus derechos extralegales y estipular las obligaciones de cada minero individual respecto de las tierras invadidas. Estos contratos de asentamiento eran conocidos como “reglamentos distritales mineros”. Los mineros sabían que, si redactaban sus reglamentos con cuidado, con todo el respeto posible por la ley vigente, tarde o temprano el Gobierno tendría que entenderse con ellos.

Los mineros dejaban poco al azar. La mayoría de los reglamentos distritales mineros comprendía nueve etapas diferenciadas. Primero los mineros colocaban avisos o hacían correr la noticia de una reunión multitudinaria en un lugar muy conocido, para formar un nuevo distrito. Segundo, como primera orden del día en la reunión, los mineros establecían los linderos y la jurisdicción del distrito y lo bautizaban (por lo general a partir del nombre de algún rasgo geográfico del área, del primer denuncia o en honor de quien estaba organizando el distrito). Tercero, los mineros ponían restricciones a la propiedad según el número de denuncios por ubicación y compra. En la mayoría de los distritos mineros, al descubridor de un nuevo filón se le permitía hacer un doble

denuncio, mientras que a los demás solo uno. Solía no haber límites para la compra de denuncios, siempre que la adquisición fuera hecha “de buena fe y considerando el valor respecto de títulos registrados y certificados de propiedad expedidos por el registrador”.

Cuarto, los distritos mineros limitaban la membresía y los derechos a los ciudadanos de los Estados Unidos o a quienes les correspondía ser ciudadanos por ley. Mexicanos y asiáticos solían ser excluidos por los prejuicios raciales de la época. A los mineros mexicanos y asiáticos se les acusaba de “no haber [contribuido] en nada a la prosperidad de la gente cuya riqueza duramente ganada se habían apropiado” y de poner en peligro la moral de “jóvenes [estadounidenses]... lejos de la influencia de su hogar”. Quinto, las normas fijaban las dimensiones del denuncia minero: unos 50 a 100 metros de longitud para los denuncios grandes, hasta el largo de la pala del minero para las excavaciones pequeñas. Se solía conceder una servidumbre de paso a cada lado del denuncia para hacer túneles y socavones de cualquier largo, siempre que no interfirieran con los derechos de un denuncia contiguo. Sexto, los reglamentos establecían pautas para que los mineros identificaran los linderos de sus denuncios. Lo habitual era que el denuncia se iniciara con la colocación de un aviso fechado con los nombres del locatario, del distrito y del condado.

Sétimo, el reglamento establecía la oficina del registrador, donde los registros oficiales del distrito serían conservados, y especificaba la manera como debían ser registrados los denuncios. Los registradores solían ser elegidos por un año. Más importante aun, las normas exigían que los mineros “archiven sus avisos de acción con el registrador en un plazo de cinco a 30 días a partir de la fecha de la colocación del denuncia, y se exigía al registrador mantener un libro de esos archivos y también el registro de las transferencias de títulos dentro del distrito”. Octavo, el reglamento establecía los requisitos para desarrollar denuncios y daba el “tiempo, alcance y carácter” del trabajo necesario para mantener un denuncia. La “penalidad por el incumplimiento siempre era la posibilidad de revocación”. Por último, las normas establecían un sistema para resolver disputas.[135]

Enfrentados a un vacío legal en la ley federal de minería, los mineros, con cierta perspicacia legal, crearon una suerte de ley minera interina. Negociando entre ellos, trabajaron para proteger sus derechos e incrementar el valor de su propiedad hasta que el Gobierno pudiera entrar a validar sus denuncios. Crear derechos de propiedad por medios extralegales no era nada insólito. La extralegalidad era —como lo es hoy en el Tercer Mundo— masiva. En los años que siguieron al descubrimiento del oro, California tuvo unas 800 jurisdicciones independientes, cada una con sus propias normas.[136] Cada jurisdicción obtenía su legitimidad y fuerza inicial del consenso de sus miembros. El

historiador Charles Howard Shinn señala que “a ningún alcalde, ningún consejo, ningún juez de paz, le fue alguna vez impuesto un distrito por un poder de fuera. El distrito fue en muchas regiones la unidad de organización política, hasta mucho después de la creación de cada estado; y los delegados de distritos contiguos a menudo consultaban entre sí respecto a los linderos o los asuntos de gobierno local, y lo informaban a sus respectivos electores en asambleas al aire libre, sobre las laderas de una colina o en un banco de río”. [137]

Una mayoría de políticos llegó a apoyar los denuncios mineros, y las cortes procedieron a ratificar esos acuerdos extralegales. En 1861, un magistrado de la Corte Suprema de California comentó acerca de la legitimidad de los acuerdos extralegales de los mineros en *Gore vs. McBreyer*: “es suficiente que los mineros se pongan de acuerdo — ya sea en reuniones públicas o luego de la debida notificación— respecto a sus leyes locales, y que estas sean reconocidas como normas del vecindario, a menos que se demuestre algún fraude u otra causa parecida para rechazar las leyes”. [138]

Un motivo de la fácil aceptación de las normas distritales mineras fue que ellas solían estar redactadas sobre la base de principios, ideas y procedimientos no muy distintos de los de la ley oficial vigente. Lacy señala que las normas distritales “reflejaban la sabiduría y las costumbres acumuladas... de las Convocatorias Stannary de los mineros de estaño de Cornwall; las prácticas del distrito de High Peak y de la Corte Barmote de Derbushire; la organización y las prácticas de los Burgermeister de Sajonia; las ordenanzas coloniales españolas de los virreinos de Nueva España y Perú; y algunas prácticas de los distritos de la zona minera del plomo en Missouri”. [139] Por ejemplo, “allí donde un minero asentaba su denuncia de conformidad con las normas y costumbres mineras, la efectiva posesión de parte de un denuncia con linderos definidos le daba un derecho posesorio al denuncia entero. Esto podría parecer poco más que la aplicación de... [un aspecto] de la ley de prescripción adquisitiva”. [140] Un abogado de los mineros argumentó la manera en que su ley igualaba y simplificaba el sistema de derechos formales de propiedad:

Bajo la ley del minero, el locatario es su propio funcionario ejecutivo en cuanto a tomar la tierra, concederse su propio título posesorio, fijar los límites y declararse a sí mismo propietario... el aviso sustituye a la solicitud escrita; la demarcación de los linderos responde al propósito de una agrimensura; la ley minera es la concesión, y la inscripción con la autoridad local es el registro. El único funcionario a cargo es el gran público, a quien los mineros representan, y cuya ley es inexorable. [141]

Esta fusión de extralegalidad y modelos legales vigentes llenó los vacíos de la ley formal en las vastas extensiones mineras de los Estados Unidos, como lo hace hoy entre las

organizaciones de invasores de tierras en el Tercer Mundo. En los años 50 del siglo XIX, el Congreso no hizo el menor esfuerzo por hacerse de los recursos minerales del oeste. Los historiadores especulan con que tal vez el éxito del autogobierno minero era atractivo para la filosofía política de la época, o quizás el país estaba demasiado preocupado con cosas como la esclavitud y la amenaza secesionista de los estados sureños.[142] Puede ser que aquellos legisladores de los Estados Unidos que eran abogados simplemente reconocían la buena legislación cuando la veían. Pero una cosa está clara: la inacción del Congreso no hizo más que añadir credibilidad al contrato social que los propios mineros no solo habían ideado, sino puesto a funcionar.[143]

Hacia los años 60 del siglo pasado, la Guerra Civil, la necesidad de fondos para llevarla a cabo y la preocupación de los inversionistas en California, Nevada y Colorado, forzaron al Congreso a evaluar la consolidación de miles de normas mineras en un sistema integrado. La preocupación de los inversionistas sobre la titulación de tierras tuvo un papel importante en este debate. Un contemporáneo señaló que, al no haber un sistema estandarizado de títulos, "los capitalistas no deseaban invertir su dinero en taladrar costosos pozos y levantar maquinaria y edificaciones, para poner a prueba una veta que luego por la ley de los mineros podía ser indefinidamente subdividida de acuerdo con su riqueza".[144] El Gobierno federal empezó a evaluar seriamente maneras de reglamentar la minería en tierras federales.[145] Según Lacy, una de las principales inquietudes de los congresistas del oeste era "el clamor por la seguridad de la titulación y la posibilidad de comprar tierras mineras a un precio razonable".[146]

En 1866, el Congreso por primera vez declaró las tierras mineras del país oficialmente abiertas a la exploración por parte de los ciudadanos de los Estados Unidos, 18 años después de la primera oleada de mineros en pos del oro en las tierras federales de California. El estatuto explícitamente estableció que todas las exploraciones de minerales estarían sujetas a aquellas "costumbres o normas mineras locales en los diversos distritos mineros" que no estuvieran en conflicto con las leyes de los Estados Unidos.[147] El propósito de la ley no era destruir los derechos nacidos extralegalmente, sino fortalecerlos "con algunas saludables normas respecto de la manera de poseer y trabajar los denuncios, que no están en conflicto con las leyes mineras vigentes, sino simplemente dan uniformidad y consistencia a todo el sistema".[148] Otro aspecto significativo de esta primera ley minera fue que "lo sustantivo del proyecto de ley llegó directamente de las normas mineras acerca de los filones del distrito minero de Grass Valley, condado de Nevada, California... y del distrito minero de Gold Mountain, condado de Storey, Nevada".[149] Al aprobar la ley, el Congreso llegó al grado de felicitar al genio norteamericano por crear los acuerdos extralegales:

Es esencial que este gran sistema establecido por el pueblo en sus capacidades primarias, y en prueba del más alto testimonio posible del particular genio del pueblo estadounidense para fundar imperio y orden, sea preservado y afirmado. La soberanía popular se muestra aquí en uno de sus más grandiosos aspectos, y simplemente nos invita a no destruirla, y más bien a estamparle encima el poder nacional y la autoridad incuestionada.[150]

De esa manera, la legislación de 1866 no solo reconoció la legitimidad de los contratos sociales nacidos fuera de la ley oficial, sino también incorporó de manera efectiva principios y derechos obtenidos por colonos mediante el derecho preferente de compra y los denuncios de asentamientos. La ley también expedía derechos de patente a cualquier persona o asociación que hubiera gastado \$ 1000 en trabajo y mejoras en un denuncia, medido o no. Este fue un reconocimiento explícito de que la ley necesitaba alentar y proteger el valor agregado a los activos.

El 10 de mayo de 1872, el Congreso aprobó la Ley General de Minería, estableciendo una estructura formal básica de la ley minera estadounidense que continúa hasta estos días. Esta ley general conservó los dos principios más importantes del decreto legislativo de 1866: el reconocimiento de las leyes de mineros y el derecho de quien mejore una mina a comprarle el título al Gobierno a precio razonable.[151] En un lapso de 20 años, los derechos generados extralegalmente y los acuerdos de los mineros habían sido integrados a un nuevo sistema formal. Incluso la Corte Suprema, cuya hostilidad a los derechos extralegales había desatado una reacción a favor de los invasores, reafirmó la validez de las leyes mineras federales de 1866 y 1872 en *Jennison vs. Kirk*. Según la corte, los dos estatutos “daban la sanción del gobierno a los derechos posesorios adquiridos en virtud de costumbres, leyes y decisiones judiciales locales... [y] reconocían la obligación del gobierno a respetar los derechos privados desarrollados bajo su consentimiento y aprobación tácitas. No proponía ningún sistema nuevo, sino sancionaba, regulaba y confería un sistema ya establecido, al cual estaban vinculadas las personas”.[152] Hacia 1880, las normas y costumbres extralegales de los distritos mineros habían sido integradas a un solo sistema coherente de leyes de propiedad formal.[153]

A fines del siglo XIX, los políticos y jueces estadounidenses habían avanzado un largo trecho en el terreno de la normatividad sobre propiedad, de la mano de los invasores. Esto también vale para la vivienda: en 1862, cuando el Congreso aprobó la celebrada Ley de Concesión de Tierras, que otorgaba 160 acres gratis a cualquier colono que deseara vivir sobre esa tierra por cinco años y desarrollarla, solo estaba sancionando algo que los colonos ya habían hecho por su cuenta.[154] A pesar del carácter legendario de la Ley de Concesión de Tierras, la mayor parte de los asentamientos apareció antes de que ella se

promulgara. “Entre 1862 y 1890, la población de los Estados Unidos aumentó en 32 millones de personas, pero solo unos dos millones de ellos se instalaron en las 372 649 fincas denunciadas mediante la Ley de Concesión de Tierras”. [155] Cuando el Congreso finalmente la aprobó, los colonos ya contaban con muchas alternativas legales para obtener título sobre tierras del Estado. [156] Sin embargo, la Ley de Concesión de Tierras de hecho tiene un gran valor simbólico en la historia, pues marca el fin de una larga, agotadora y amarga lucha entre la ley elitista y un nuevo orden originado por la migración masiva y las necesidades de una sociedad abierta y sostenible. Al apoyar a la postre, muchos de los acuerdos extralegales de los colonos, la ley formal se legitimó a sí misma, pasando a ser la norma en lugar de la excepción para la mayoría de las personas en los Estados Unidos.

Lo relevante para los países del Tercer Mundo y los que salen del comunismo

Para los países del Tercer Mundo y los que salen del comunismo, que vienen intentando su propia transición al capitalismo, la experiencia estadounidense es muy significativa. El reconocimiento y la integración de los derechos de propiedad extralegales fueron elementos clave para hacer de los Estados Unidos la más importante economía de mercado y el principal productor de capital en el mundo. Como hace notar Gordon Wood, durante esta época “algo portentoso estaba sucediendo en la sociedad y en la cultura, que liberó las aspiraciones y la energía de la gente común como nunca antes en la historia estadounidense”. [157]

Ese algo “portentoso” fue una revolución en el derecho a tener derechos de propiedad. Los estadounidenses, no siempre con gran interés ni mucha conciencia, fueron legitimando paulatinamente las normas y los acuerdos de propiedad extralegales creados por sus compatriotas más pobres e integrándolos a la ley del territorio. A principios del siglo XIX, la información sobre la propiedad y las normas que la regían estaba dispersa, atomizada y desconectada; había que buscarla en rudimentarios libros mayores, apuntes personales, constituciones extralegales y reglamentos distritales o en el testimonio oral vinculado a cada granja, mina o asentamiento urbano. Como hoy en los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo, mucha de esta información solo se relacionaba con la comunidad local y no estaba disponible en red alguna de representaciones sistematizadas. Acaso sin intención ni conciencia de ello, al crear leyes nacionales como la del derecho preferente de compra o los decretos de minería, los funcionarios estadounidenses estaban creando las formas

representacionales que integraban todos estos datos sueltos y aislados sobre la propiedad en un nuevo sistema de propiedad formal.

No fue tarea fácil, rápida ni libre de violencia. Pero la experiencia estadounidense es muy parecida a lo que sucede hoy en el Tercer Mundo y en los países que salen del comunismo: la ley oficial no ha sido capaz de avanzar al ritmo de la iniciativa popular y el Gobierno ha perdido control. La consecuencia ha sido que, fuera de Occidente, se vive hoy en un mundo de paradojas no muy distintas de las descritas por el historiador G. Edward White: "Cuando el minero dejaba su choza y salía a trabajar, utilizaba una tecnología industrial de punta, el agricultor que salía de su cabaña, pasaba a usar la maquinaria agrícola más moderna".[158] Hoy los habitantes del Tercer Mundo viven y trabajan en chozas y cabañas yuxtapuestas a televisores y herramientas a motor. También ellos están organizados en clubes de denuncios. Y sus Gobiernos han empezado a darles derechos preferentes de compra.

Pero de lo que aún carecen es de un derecho legal, eficientemente diseñado, a tener su propiedad integrada en un sistema legal formal que les permita usarla para crear capital. Mediante la ocupación, el derecho preferente de compra, las leyes de concesión de tierras, las leyes de los mineros y otras, los estadounidenses construyeron un nuevo concepto de propiedad, "uno que hace hincapié en sus aspectos dinámicos, asociado con el crecimiento económico", y que reemplaza un concepto "que hacía hincapié en su carácter estático, asociado a la seguridad frente a cambios demasiado acelerados".[159] La propiedad estadounidense pasó de ser el medio para preservar un viejo orden económico a ser una poderosa herramienta para crear un orden nuevo. Resultado de ello fueron los mercados ampliados y el capital necesarios para impulsar un crecimiento económico explosivo. Este fue el "portentoso" cambio que todavía hoy impulsa el crecimiento económico de los Estados Unidos.

Por último, las lecciones de la transición de los Estados Unidos a la formalidad no serán encontradas en los detalles técnicos, sino en los cambios de actitud política y en las grandes tendencias del cambio jurídico. Al aprobar leyes que integraban a la población extralegal, los políticos estadounidenses expresaron la revolucionaria idea de que las instituciones legales solo pueden sobrevivir si responden a las necesidades sociales.[160] El sistema legal estadounidense se hizo fuerte porque se apoyó en la experiencia del pueblo y en los acuerdos extralegales que este creó y, a la vez, rechazó doctrinas de la ley jurisprudencial británica apenas relevantes frente a problemas propios de los Estados Unidos. En el largo y arduo proceso de integrar derechos de propiedad extralegales, los legisladores y juristas estadounidenses crearon un nuevo sistema mucho más favorable a una economía de mercado productiva y dinámica. Este proceso fue una revolución

nacida de las expectativas normativas de gente común y corriente, que luego el Gobierno desarrolló como estructura formal sistematizada y profesional.

Esto no quiere decir que los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo deban calcar la transición de los Estados Unidos. La experiencia estadounidense ha tenido consecuencias negativas que deberían ser cuidadosamente evitadas. Pero, como hemos visto, hay mucho que aprender. La principal lección es no actuar como si los acuerdos extralegales no existieran ni tratar de erradicarlos. Intentarlo sin una estrategia que los canalice hacia el sector legal es descabellado, sobre todo en el mundo en vías de desarrollo donde, como vimos en el capítulo 2, el sector extralegal hoy comprende a la mayoría de las poblaciones de gran parte de los países y suma millones de millones de dólares de capital muerto.

Los esfuerzos por crear una revolución de la propiedad en los países del Tercer Mundo y en los que salen del comunismo enfrentarán sus propios y singulares requisitos, obstáculos y oportunidades. Enfrentamos desafíos de otras revoluciones que avanzan simultáneamente, en las comunicaciones, en la tecnología de la información y en la rápida urbanización. Pero la situación básica es la misma. Hoy en muchos países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo, las leyes de la propiedad ya no resultan relevantes frente a la manera como vive y trabaja la mayoría de las personas. ¿Cómo puede un sistema legal aspirar a la legitimidad si excluye al 80 por ciento de la población? El desafío es corregir esta falla legal. La experiencia estadounidense demuestra que esta es una triple tarea: debemos encontrar los verdaderos contratos sociales sobre la propiedad, integrarlos a la ley oficial y diseñar una estrategia política que haga posible la reforma. Cómo pueden los Gobiernos enfrentar estos desafíos es el tema del próximo capítulo.

Referencias:

- 1 Philbrick, Francis S. (mayo, 1938). Changing Conceptions of Property Law. *University of Pennsylvania Law Review*, 86, p. 691.
- 2 Bailyn, Bernard (1986). *The Peopling of British North America: An Introduction* (p. 5). Nueva York: Knopf.
- 3 Hoffer, Peter Charles (1998). *Law and People in Colonial America* (pp. 12). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 4 Op. cit., p. xii.
- 5 Thomas Konig, David (1987). "Community Custom and the Common Law: Social Change and the Development of Land Law in Seventeenth- Century Massachusetts", en *Land Law and Real Property in*

American History: Major Historical Interpretations (p. 339). Nueva York: Garland Publishin.

- 6 Op. cit., pp. 319-320.
- 7 Op. cit., p. 320.
- 8 Op. cit., p. 323.
- 9 Op. cit., p. 324.
- 10 Op. cit., p. 349.
- 11 Hoffer, *Law and People in Colonial America* (p. 15).
- 12 Ford, Amelia C. (1910). *Colonial Precedents of Our National Land System as It Existed in 1800* (pp. 112-113). Philadelphia: Porcupine Press.
- 13 Op. cit., p. 114.
- 14 Konig, *Community Custom* (p. 325).
- 15 *Ibíd.*
- 16 Morton Sokolski, Aaron (1957). *Land Tenure and Land Taxation in America* (p. 191). Nueva York: Schalkenbach Foundation.
- 17 *Ibíd.*
- 18 Tatter, Henry W. (1933). *The Preferential Treatment of the Actual Settler in the Primary Disposition of the Vacant Lands in the United States to 1841*(p. 23) (tesis doctoral). Northwestern University.
- 19 *Ibíd.*
- 20 Ford, *Colonial Precedents* (p. 103).
- 21 *Ibíd.*
- 22 Op. cit., pp. 89 -90.
- 23 Op. cit., p. 126.
- 24 *Ibíd.*
- 25 Op. cit., p. 128.
- 26 Op. cit., p. 129.
- 27 Op. cit., p. 130.
- 28 Tatter, *The Preferential Treatment* (pp. 40 -41).
- 29 Citado en Stanley Lebergott (1987), "O' Pioneers: Land Speculation and the Growth of the Midwest" (p. 39). en *Essays on the Economy of the Old Northwest* (David C. Klingman y Richard K. Vedder, eds.). Athens: Ohio University Press.
- 30 Ford, *Colonial Precedents* (p. 119).
- 31 Sokolski, *Land Tenure* (p. 192).
- 32 Op. cit., p. 193.
- 33 *Ibíd.*
- 34 Citado en Donald J. Pisani (1996), *Water, Land, and Law in the West: The Limits of Public Policy, 1850-1920* (p. 51). Lawrence: University Press of Kansas.
- 35 Sokolsk, *Land Tenure* (pp. 193-194).

- 36 Lebergott, "O' Pioneers" (pp. 39-40).
- 37 *Ibíd.*
- 38 *Op. cit.*, p. 40.
- 39 Henning, William (ed.) (1823). Act XXXIII, March 1642, *The Statutes at Large, Being a Collection of All the Laws of Virginia from the First Session of the Legislature*. Nueva York, p. 134.
- 40 Messick, Richard E., *A History of Preemption Laws in the United States* (p. 7), trabajo preparado para el ILD.
- 41 Ford, *Colonial Precedents* (p. 124).
- 42 *Ibíd.*
- 43 *Op. cit.*, p. 132.
- 44 *Op. cit.*, p. 134.
- 45 Henning, William (ed.) (1822). An Act for Adjusting and Settling the Titles of Claimers to Unpatented Land Under the Present and Former Government, Previous to the Establishment of the Commonwealth's Land Office, *The Statutes at Large: Being a Collection of All the Laws of Virginia*. Richmond, p. 40.
- 46 Allen, Douglas W. (abril de 1991). Homesteading and Property Rights; or, 'How the West was Really Won'. *Journal of Law & Economics* 34, p. 6.
- 47 Current, Richard et al. (eds.) (1987). *American History: A Survey* (p. 150). Nueva York: Knopf.
- 48 Anderson, Terry L. (1987). "The First Privatization Movement" (p. 63), en *Essays on the Economy of the Old Northwest* (David C. Klingman y Richard K. Vedder, eds.). Athens: Ohio University Press.
- 49 Current, *American History* (p. 150).
- 50 Robbins, Roy M. (diciembre de 1931). Preemption: A Frontier Triumph, *Mississippi Valley Historical Review*, 18, pp. 333-334.
- 51 *Ibíd.*
- 52 Ford, *Colonial Precedents* (p. 117).
- 53 Lebergott, "O' Pioneers"(p. 40).
- 54 *Ibíd.*
- 55 Messick, *A History of Preemption* (p. 9).
- 56 Citado en Tatter, *The Preferential Treatment* (pp. 91-92).
- 57 Messic, *A History of Preemption* (p. 10).
- 58 Story, Joseph (ed.) (1828). Acta del 18 de mayo de 1796, *Public and General Statutes Passed by the Congress of the United States of America: 1789 to 1827 Inclusive*, Boston.
- 59 Tatter, *The Preferential Treatment* (p. 118).
- 60 *Op. cit.*, p. 125.
- 61 Nelson Limerick, Patricia (1987). *The Legacy of Conquest: The Unbroken Past of the American West* (p. 59). Nueva York: W. W. Norton & Company.
- 62 *Ibíd.*
- 63 *Op. cit.*, p. 140.
- 64 Lebergott, "O' Pioneers", p. 44.

- 65 Ibíd.
- 66 Ibíd.
- 67 Richard E. Messick, *Rights to Land and American Economic Development* (p. 44), trabajo preparado para el ILD.
- 68 White, Richard (1991). *It's Your Misfortune and None of My Own: A New History of the American West* (p. 146). Norman: University of Oklahoma Press.
- 69 Ibíd.
- 70 Schwartz, Stephen (1998). *From West to East* (pp. 105-110). Nueva York: Free Press.
- 71 Citado en Lebergott, "O' Pioneers" (p. 40).
- 72 Citado en Anderson, "The First Privatization Movement" (p. 63).
- 73 Gates, Paul W. (1973). *Landlords and Tenants on the Prairie Frontier* (p. 13), Ithaca: Cornell University Press.
- 74 Op. cit., p. 16.
- 75 Citado en Gates, op. cit., p. 16.
- 76 Citado en Gates, op. cit., p. 24.
- 77 Friedman, Lawrence M. (1986). *A History of American Law* (pp. 241-242). Nueva York: Simon & Schuster.
- 78 Citado en Friedman, *A History of American Law* (p. 242).
- 79 Ibíd.
- 80 White, G. Edward (1976). *The American Judicial Tradition: Profiles of Leading Judges* (p. 48). Nueva York: Oxford University Press.
- 81 Citado en Ford, *Colonial Precedents* (p. 129).
- 82 Gates, *Landlords and Tenants* (p. 27).
- 83 Green v. Biddle, 8 *Wheaton* 1 (1823).
- 84 Op. cit., p. 33.
- 85 Op. cit., p. 66.
- 86 Gates, *Landlord and Tenants* (p. 37).
- 87 Current, *American History* (p. 149).
- 88 Op. cit., p. 31.
- 89 Ibíd.
- 90 Tatter, *The Preferential Treatment* (p. 265).
- 91 Gates, *Landlord and Tenants* (p. 33).
- 92 Bodley v. Gaither, 19 *Kentucky Reports* 57, 58, 1825.
- 93 M'Kinney v. Carrol, 21 *Kentucky Reports* 96, 97, 1827.
- 94 Richard White, *It's Your Misfortune* (p. 139).
- 95 Gates, *Landlords and Tenants* (p. 46); Congressional Record, 43 Congress, I Session, 1603, 18 de febrero de 1874.
- 96 Pisani, *Water, Land, and Law* (p. 63).

- 97 Tatter, *The Preferential Treatment* (p. 154).
- 98 Gates, *Landlords and Tenants* (p. 44).
- 99 Gates, Paul W. (junio de 1962). California's Embattled Settlers, *The California Historical Society Quarterly*, 41, p. 115.
- 100 Messick, "A History of Preemption" (p. 17).
- 101 *Ibíd.*
- 102 Messick, "A History of Preemption" (p. 19).
- 103 Acta del 29 de mayo de 1830, Public Statutes at Large of the United States of America, 4, Boston, 1846.
- 104 Acta del 4 de setiembre de 1841, Public Statutes at Large of the United States of America, vol. 5, Boston: Charle C. Little and James Brown, 1845-1867.
- 105 Messick, "A History of Preemption" (p. 26).
- 106 Pisani, *Water, Land, and Law* (p. 69).
- 107 Bogue, Allan G. (1963). "The Iowa Claims Clubs: Symbol and Substance" (p. 47), en *The Public Lands: Studies in the History of the Public Domain* (Vernon Carstensen, ed.). Madison: University of Wisconsin Press.
- 108 Pisani, *Water, Land, and Law* (p. 53).
- 109 Op. cit., p. 63.
- 110 Bogue, "The Iowa Claim Clubs" (p. 51).
- 111 Op. cit., p. 50.
- 112 Citado en op. cit., p. 52.
- 113 Tatter, *The Preferential Treatment* (p. 276).
- 114 Bogue, "The Iowa Claim Clubs" (p. 54).
- 115 White, *It's Your Misfortune* (p. 141).
- 116 Tatter, *The Preferential Treatment* (p. 280).
- 117 Anderson, Terry y Hill, P. J. (1979). An American Experiment in Anarcho-Capitalism: The Not So Wild West. *Journal of Libertarian Studies* 3, p. 15.
- 118 *Ibíd.*
- 119 Bogue, "The Iowa Claim Clubs" (p. 50).
- 120 Op. cit., p. 51.
- 121 Citado en op. cit., p. 54.
- 122 White, *It's Your Misfortune* (p. 141).
- 123 Bogue, "The Iowa Claim Clubs" (p. 55).
- 124 Tatter, *The Preferential Treatment* (p. 273).
- 125 Op. cit., p. 287.
- 126 Lacy, John Q. (1984). "Historical Overview of the Mining Law: The Miners' Law Becomes Law" (p. 17), en *The Mining Law of 1872*. Washington, D.C.: National Legal Center for the Public Interest.

- 127 Swenson, Robert W. (1960). "Sources and Evolution of American Mining Law" (p. 19), en *The American Law of Mining* (Matthew Bender, ed.). Nueva York: Rocky Mountain Mineral Law Foundation.
- 128 Gates, *California's Embattled Settlers* (p. 100).
- 129 Harold Krent, *Spontaneous Popular Sovereignty in the United States* (p. 2), trabajo preparado para el ILD.
- 130 Pisani, *Water, Land, and Law* (p. 52).
- 131 Limerick, *Legacy of Conquest* (p. 65); véase también White, *It's Your Misfortune* (p. 147).
- 132 Pisani, *Water, Land, and Law* (p. 69).
- 133 *Ibíd.*
- 134 Gates, *California's Embattled Settlers* (p. 100).
- 135 *Op. cit.*, pp. 22-26.
- 136 Lacy, *Historical Overview of the Mining Law* (p. 26).
- 137 Citado en Charles Howard Shinn, *Mining Camps: A Study in American Frontier Government* (p. 107).
- 138 *Gore v. McBreyer*, 18 Cal. 582 (1861), citado en Lacy, *Historical Overview of the Mining Law* (p. 22).
- 139 *Op. cit.*, p. 21.
- 140 *Op. cit.*, pp. 24-25.
- 141 Citado en *op. cit.*, p. 24.
- 142 *Op. cit.*, p. 29.
- 143 *Op. cit.*, p. 30.
- 144 *Ibíd.*
- 145 Krent, *Spontan Sovereignty in the United States* (p. 3), trabajo preparado para el ILD.
- 146 Lacy, *Historical Overview of the Mining Law* (p. 35).
- 147 14 Stat. 252, 1866.
- 148 Swenson, *Sources and Evolution* (p. 37).
- 149 Lacy, *Historical Overview of the Mining Law* (p. 36).
- 150 Citado en Krent, *Spontaneous Popular Sovereignty* (p. 3).
- 151 Lacy, *Historical Overview of the Mining Law* (pp. 37-38); 17 Stat. 91, 30 U.S.C. §§ 22-42.
- 152 *Jennison v. Kirk*, 98 U.S. 240, 243, 1878.
- 153 Swenson, *Sources and Evolution* (p. 27).
- 154 Messick, *Rights to Land and American Development* (p. 45).
- 155 White, *It's Your Misfortune* (p. 143).
- 156 *Op. cit.*, p. 145.
- 157 Wood, Gordon S. (9 de junio de 1994). *Inventing American Capitalism*, *New York Review of Books*, p. 49.
- 158 White, *It's Your Misfortune* (p. 270).
- 159 White, *The American Judicial Tradition* (pp. 48 y 49).
- 160 Philbrick, *Changing Conceptions of Property Law* (p. 694).

CAPÍTULO 6

EL MISTERIO DEL FRACASO LEGAL: POR QUÉ LA LEY DE PROPIEDAD NO FUNCIONA FUERA DE OCCIDENTE

La fuente de la vida de la ley no ha sido la lógica: ha sido la experiencia.

OLIVER WENDELL HOLMES,
vocal de la Corte Suprema de los EE. UU. (1887)

Casi todo país en vías de desarrollo o que sale del comunismo tiene un sistema de propiedad formal. El problema es que la mayor parte de las personas no puede ingresar a él. Han chocado contra la famosa campana de vidrio de Fernand Braudel, esa estructura invisible que en el pasado occidental reservaba el capitalismo a un segmento muy pequeño de la sociedad. La única alternativa para esa mayoría, como vimos en el capítulo 2, es replegarse con sus activos hacia el sector extralegal, donde pueden vivir y hacer negocios, pero sin jamás lograr convertir sus activos en capital.

Antes de que podamos retirar la campana de vidrio es importante saber que no vamos a ser los primeros que lo intentan. Como veremos en este capítulo, los Gobiernos de los países en vías de desarrollo ya llevan 180 años pugnando por abrir sus sistemas de propiedad a los pobres.

¿Por qué han fracasado? Porque suelen actuar guiados por cinco errores básicos de concepto:

- Todo el que se refugia en el sector extralegal o subterráneo lo hace para evitar pagar impuestos;

- no hay tenencia legal de activos inmobiliarios porque estos no han sido adecuadamente mapeados y registrados;
- basta con emitir leyes preceptivas (normas que buscan la obligatoriedad) sobre la propiedad y, a la vez, los Gobiernos pueden ignorar los costos de acatar tales leyes;
- los acuerdos extralegales o “contratos sociales” existentes pueden ser ignorados;
- es posible cambiar ideas tradicionales sobre la propiedad sin liderazgo político.

Explicar las economías subterráneas de los países del Tercer Mundo y de los que salen del comunismo —en las que suele operar del 50 al 80 por ciento de la población— en términos de evasión tributaria resulta, en el mejor de los casos, parcialmente incorrecto. La mayoría de las personas no acude al sector extralegal para evitar pagar impuestos, sino porque la ley vigente, aun la mejor redactada, no atiende a sus necesidades o aspiraciones. En el Perú, donde mi equipo diseñó el programa gubernamental para incorporar a pequeños empresarios extralegales al sistema legal, 276 000 de ellos inscribieron *voluntariamente* sus negocios en los nuevos registros instalados para atenderlos, y esto sin que mediara promesa alguna de alivio tributario. Sus negocios subterráneos no habían estado pagando impuesto alguno. Cuatro años más tarde los antiguos negocios informales ya habían tributado \$ 1.2 miles de millones.

Tuvimos este éxito porque adaptamos la normatividad sobre propiedad en los negocios a las necesidades de empresarios acostumbrados a reglas extralegales. También abarataremos drásticamente los trámites para incorporar negocios a la legalidad. No es que a la gente no le preocupe la factura tributaria, pero los manufactureros y tenderos —que se manejan con márgenes de ganancia ínfimos, en centavos antes que en pesos— conocen su aritmética básica. Solo tuvimos que garantizarles costos de operación legal por debajo de los de la supervivencia en el sector extralegal, facilitar los trámites de legalización, esforzarnos por comunicar las ventajas del programa y luego observar a cientos de miles de empresarios salir con alivio de la economía subterránea.

Contra lo que sostiene el sentido común convencional, operar subterráneamente nunca supone costo cero. Sobre los negocios extralegales pesa la falta de una buena ley de propiedad y tener que ocultar continuamente sus operaciones a las autoridades. Al no estar legalmente constituidos, los empresarios extralegales no pueden atraer inversionistas mediante la venta de acciones ni obtener crédito formal a bajos intereses por no tener siquiera un domicilio legal. No pueden reducir los riesgos declarando responsabilidad limitada u obtener una cobertura de seguros. En efecto, los únicos “seguros” que pueden obtener son el que les dan los vecinos y la protección que los

matones o las mafias locales desean venderles. Además, al vivir en constante temor de ser detectados por el Gobierno y extorsionados por los funcionarios corruptos, los empresarios extralegales tienen que dividir y compartimentalizar sus servicios de producción entre muchos locales, por lo cual rara vez alcanzan economías de escala significativas. En el Perú, 14 por ciento del ingreso bruto de la manufactura en el sector extralegal va a sobornos, desde “muestras gratis” y “regalos” especiales de mercadería, hasta dinero en efectivo. Siempre pendientes de una posible aparición de las autoridades, los empresarios subterráneos no pueden hacer publicidad abierta para crear una clientela o abaratar las entregas de gran volumen a los clientes.

Nuestras pesquisas en los países donde hemos trabajado nos confirman que liberarse de los costos y las molestias del sector extralegal suele compensar la aparición del pago de impuestos. Esté uno dentro o fuera de la campana de vidrio, acabará pagando ya sea al Estado en forma de impuestos o al mercado negro en forma de sobornos o soportando enormes ineficiencias. Lo que decide que uno entre o no a la campana es el costo relativo de ser legal.

Otro importante error de concepto es que los activos inmobiliarios no pueden ser legalmente inscritos si no han sido medidos, mapeados y registrados con tecnología informativa geomática de punta. También esto es, en el mejor de los casos, una verdad a medias. Europeos y estadounidenses lograban registrar todos sus activos inmobiliarios decenios antes de la invención de la computadora y de los sistemas de información geográfica. Como vimos en el anterior capítulo, a lo largo del siglo XIX, en los Estados Unidos, la agrimensura de tierras recién ocupadas mantuvo años de rezago respecto de la asignación de derechos de propiedad. En Japón tuve oportunidad de examinar personalmente documentación disponible en los registros públicos y vi que algunas tierras habían sido inscritas después de la Segunda Guerra Mundial utilizando mapas del periodo Edo, tres o cuatro siglos anterior al invento de la aerofotografía y de los sistemas de posicionamiento global (GPS).

Nada de esto cuestiona la vital importancia de los sistemas de punta en computación e información geográfica con que los Gobiernos intentan abrir a los pobres las puertas del sistema de propiedad formal. Pero sí implica que la subcapitalización, la posesión informal y la vivienda ilegal del mundo no Occidental no se deben a una falta de tecnología avanzada en información y mapeo.

La campana de vidrio de Braudel no está hecha de impuestos, mapas y computadoras, sino de leyes. Lo que impide a la mayoría de las personas de los países en vías de desarrollo o de los que acaban de salir del comunismo es usar propiedad formal moderna para crear capital es un sistema legal y administrativo malo. Dentro de la

campana de vidrio hay élites que mantienen su propiedad mediante legislación codificada que tomaron prestada de Occidente. Del otro lado de la campana de vidrio, donde vive la mayor parte de las personas, la propiedad es usada y protegida mediante toda suerte de acuerdos extralegales profundamente arraigados en consensos informales dispersos a lo largo y ancho de grandes áreas. Estos contratos sociales locales representan formas de comprensión colectiva respecto de cómo las personas se apropian de las cosas y de cómo se relacionan entre sí sus propietarios. Crear un contrato social nacional sobre la propiedad supone comprender los procesos psicológicos y sociales —las creencias, los deseos, las intenciones, las costumbres y las reglas— que hay en esos contratos sociales locales y luego usar los instrumentos que facilitan el derecho profesional para tramarlos en un solo contrato social formal nacional. Esto es lo que los países occidentales lograron hace no tanto tiempo.

Es preciso entender un punto crucial: la propiedad no es algo físico, fotografiable o mapeable. La propiedad no es una cualidad primaria *de* los activos, sino la expresión legal de un consenso económicamente significativo *acerca* de ellos. La ley es el instrumento que fija y realiza el capital. En Occidente, la ley no se preocupa tanto por representar la realidad física de las edificaciones o de la propiedad raíz, sino más bien por establecer un proceso o reglas que permitan a la sociedad extraer el potencial excedente de esos activos. La propiedad no consiste en los activos mismos, sino en el consenso entre personas respecto de cómo estos deben ser poseídos, utilizados e intercambiados. Hoy en la mayor parte de los países del Tercer Mundo el desafío no consiste en poner todas las edificaciones y la tierra sobre el mismo mapa (algo que probablemente ya ha sido hecho), sino en integrar las convenciones legales formales con las extralegales ubicadas fuera de la campana de vidrio.

Toda la agrimensura y el mapeo del mundo no pueden lograr esto. No hay esfuerzo informático capaz en sí mismo de darles a los activos una forma que les permita ingresar a mercados ampliados y pasar a ser capital. Como vimos en el capítulo 3, los activos en sí mismos carecen de efecto sobre el comportamiento social: no producen incentivos, no vuelven a las personas responsables ni obligatorios los contratos. Los activos no son intrínsecamente “fungibles”; es decir, capaces de ser divididos, combinados o licuados a la medida de cualquier transacción. Todas estas cualidades nacen de la normatividad moderna de la propiedad. Son las leyes las que desagregan y fijan el potencial económico de los activos en cuanto valor diferenciado de su aspecto material y las que permiten a los humanos descubrir y realizar ese potencial. Son las leyes las que conectan a los activos con los circuitos financieros y de inversión. Y es la representación de los

activos fijada en documentos de propiedad legal la que les confiere el poder de crear valor excedente.

Hace más de 60 años, el eminente historiador jurídico C. Reinold Noyes escribió:

Hoy las fichas del juego económico no son tanto los bienes físicos y los servicios en sí mismos, casi lo único que toman en cuenta los textos de economía, sino más bien esa elaboración de relaciones legales que llamamos propiedad... Al estudiar su desarrollo, uno llega a concebir la realidad social como una red de lazos intangibles —una telaraña de filamentos invisibles— que rodea y compromete al individuo, y que en consecuencia *organiza* la sociedad... Y el proceso de comprender cómo es que funciona el mundo en que efectivamente vivimos depende de nuestra capacidad de dar forma objetiva a tales relaciones.[1]

Vemos, pues, que retirar la campana de vidrio es, sobre todo, un desafío jurídico. El ordenamiento legal oficial tiene que interactuar con acuerdos extralegales de fuera de la campana de vidrio para crear un contrato social sobre propiedad y capital. Claro que para alcanzar esta integración se precisan muchas otras disciplinas: los economistas tienen que establecer los costos y las demás cifras; los planificadores urbanos y los agrónomos tienen que asignar prioridades; los mapeadores, agrimensores y expertos en computación resultan indispensables para el funcionamiento de los sistemas de información. Pero en última instancia, un contrato nacional integrado solo podrá concretarse mediante leyes. A las demás disciplinas solo les cabe una actuación secundaria.

¿Significa eso que los abogados deben liderar el proceso de integración? No. Llevar a cabo cambios jurídicos de primera magnitud es responsabilidad de los políticos, por diversos motivos. Primero, a la ley suele preocuparle la protección de los derechos de propiedad. Pero la verdadera tarea en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo no es tanto perfeccionar los derechos existentes, sino darles a todos el derecho a tener derechos de propiedad; “metaderechos”, si se quiere. Conferir tales metaderechos, emancipar a la gente respecto de la mala ley, es trabajo de políticos. Segundo, es probable que pequeños pero poderosos intereses creados —por lo general, representados por los mejores abogados comerciales del país— se opongan al cambio, a menos que se les persuada de lo contrario. Subir a bordo a personas bien conectadas y acaudaladas no requiere abogados fieles a sus clientes, sino políticos comprometidos con el servicio a su pueblo. Tercero, la creación de un sistema integrado no supone leyes y reglamentos buenos sobre el papel, sino más bien normas arraigadas en las creencias de la gente y, por tanto, con más posibilidades de ser obedecidas e impuestas. Mantenerse en contacto con las personas reales es la tarea de un político. Cuarto, impulsar a las economías subterráneas hacia la legalización es una operación de

marketing político de primera magnitud. Los Gobiernos deben convencer a los ciudadanos de menos recursos —que desconfían del Estado y sobreviven en virtud de limitados acuerdos parroquiales— y a algunas de las mafias que los protegen para que compren boletos de ingreso a un juego más amplio y más flexible. Los Gobiernos también deben convencer a los izquierdistas influyentes, quienes en muchos países están cerca de las bases sociales, de que la mejor manera de ayudar a sus seguidores es posibilitarles la producción de capital. Los ciudadanos de dentro y de fuera de la campana de vidrio necesitan que el Gobierno argumente con elocuencia que un sistema de propiedad rediseñado e integrado cuesta menos, es más eficiente y mejor para el país que los acuerdos anárquicos vigentes.

Sin éxito en estos frentes jurídico y político, no hay país capaz de superar el *apartheid* legal entre quienes pueden crear capital y quienes no. No importa cuántos activos puedan acumular o cuán fuerte trabajen estos últimos. Sin propiedad formal, la mayoría de las personas no podrá prosperar en una sociedad capitalista; seguirán ubicadas fuera del radar de los formuladores de políticas, fuera del alcance de los registros públicos y, por tanto, económicamente invisibles.

Los Gobiernos occidentales lograron retirar la campana de vidrio, pero mediante un proceso errático e inconsciente, que tomó cientos de años. Mis colegas y yo hemos sintetizado lo que pensamos que les salió bien en la fórmula que llamamos “proceso de capitalización”, y con ella hoy prestamos asistencia a varios Gobiernos del mundo. La fórmula está detallada en la figura 23. La explicación de los detalles no es parte de este libro, pero el lector que desee una descripción técnica del plan completo es bienvenido a consultar documentación inédita en las bóvedas del ILD. El resto de este capítulo abordará dos componentes indispensables de la fórmula: el desafío jurídico (A.4 en la figura 23) y el desafío político (B.1 en la figura 23).

PARTE I:

El desafío jurídico

Como están las cosas, crear un sistema integrado de propiedad en países del Tercer Mundo y en los que salen del comunismo resulta imposible. Los acuerdos extralegales de propiedad se encuentran dispersos por docenas, a veces cientos de comunidades; solo los allegados o los vecinos conocen los detalles vigentes de los derechos. Todos los acuerdos extralegales de propiedad separados y sueltos tienen que ser trenzados en un solo sistema del que se puedan desprender principios jurídicos generales. En resumen,

los múltiples contratos sociales ubicados “allá afuera” deben ser integrados en un solo contrato social que lo abarque todo.

¿Cómo se logra esto? ¿Cómo pueden los Gobiernos descubrir cuáles son los acuerdos extralegales sobre propiedad? Es exactamente lo que me preguntaron cinco miembros del gabinete indonesio. Visitaba Indonesia para el lanzamiento de la traducción de mi anterior libro al indonesio bahasa, y ellos tomaron la oportunidad para invitarme a hablar sobre cómo descubrir quién es dueño de qué entre el 90 por ciento de indonesios que viven en el sector extralegal. Temeroso de que una dilatada explicación técnica sobre cómo estructurar un puente entre los sectores legal y extralegal me dejara sin auditorio, apelé a una forma distinta, indonesia, de responderles. En un momento de mi gira promocional del libro había tomado unos días para visitar Bali, uno de los lugares más bellos del mundo. Paseaba por los campos de arroz sin preocuparme por dónde estaban los linderos de las propiedades. No obstante, los perros lo sabían. Cada vez que cruzaba de una finca a otra, ladraba un perro distinto. Aquellos perros de Indonesia ignoraban el derecho formal, pero tenían claro cuáles activos controlaban sus amos.

Les dije a los ministros que los perros de Indonesia contaban con la información básica que ellos precisaban para establecer un sistema de propiedad formal. Escuchar los ladridos en un recorrido por las calles de la ciudad y los caminos del campo podía permitirles ir escalando la enredadera de las representaciones extralegales regadas por el país, hasta hacer contacto con el contrato social vigente. “¡Ah!”, exclamó uno de los ministros, “¡*Jukum Adat* (la ley del pueblo)!”.

Descubrir “la ley del pueblo” fue la forma como los países occidentales construyeron sus sistemas de propiedad formal. Cualquier Gobierno que seriamente quiera articular los consensos informales vigentes en un solo contrato social nacional de propiedad formal tiene que escuchar ladrar a sus perros. Para integrar todas las formas de propiedad en un sistema unificado, los Gobiernos deben descubrir cómo y por qué funcionan los acuerdos locales, y cuán fuertes son en los hechos.

No haberlo hecho explica el fracaso de anteriores intentos de efectuar cambios jurídicos en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo. La gente tiende a considerar que “el contrato social” es una abstracción invisible, con atributos divinos, que solo reside en las mentes de visionarios como Locke, Hume y Rousseau. Pero mis colegas y yo hemos descubierto que los contratos sociales del sector extralegal no solo constituyen obligaciones sociales implícitas que son posibles inferir a partir de la conducta social, sino que también son acuerdos explícitamente documentados por parte de personas reales. Por lo tanto, estos contratos sociales extralegales pueden hasta

ser tocados y también reunidos para construir un sistema de propiedad y de formación de capital susceptible de ser reconocido e impuesto por la propia sociedad.

El desplazamiento desde un sistema de propiedad precapitalista hasta uno capitalista

Sin un sistema integrado de propiedad formal no es posible crear una economía de mercado moderna. Si los países occidentales avanzados no hubieran integrado todas sus representaciones en un único sistema estandarizado de propiedad a disposición de todos, no habrían alcanzado la división del trabajo ni contarían con la mano de obra especializada y precisa para crear la red ampliada de mercado y de capital a la que deben su actual riqueza. Las ineficiencias de los mercados en el Tercer Mundo tienen mucho que ver con la fragmentación de sus acuerdos sobre propiedad y con la carencia de representaciones estándar. Esta falta de integración no solo restringe la interacción entre el sector legal y el extralegal, sino también entre los propios pobres. Los que operan dentro de la extralegalidad comercializan entre sí, pero con grandes dificultades. Son como una flota de barcos que tienen que navegar mirándose continuamente unos a otros para avanzar y conservar la formación, en lugar de orientarse en relación con una referencia común y estándar, como mirar las estrellas o la brújula.

Para crear una economía de mercado moderna se necesitan estándares comunes precisados en un único cuerpo de normas.[2] Como ha hecho notar C. Reinold Noyes:

La naturaleza humana exige regularidad y certeza, y esa exigencia requiere que estos juicios primitivos sean consistentes, y en consecuencia que se les permita cristalizar en ciertas reglas, en 'este cuerpo de dogma o predicción sistematizada que llamamos la ley'... La necesidad de orden público... nos conduce recurrentemente a sistematizar las leyes en un solo cuerpo. Exigir leyes codificadas no es otra cosa que atender la demanda del pueblo para ser liberado del misterio y de la incertidumbre del derecho no escrito o incluso casuístico.[3]

Pasar de una condición en que las personas se confían a una variedad de prácticas extralegales establecidas por consenso a una condición definida por un único sistema jurídico integrado es un desafío fenomenal. Como hemos visto, esto es lo que tuvieron que hacer los países occidentales para ir de los "juicios primitivos" precapitalistas a un cuerpo sistematizado de normas. Así se deshicieron de sus campanas de vidrio e integraron a todos bajo una ley común. Pero, a pesar de todo su éxito, estos países no siempre fueron conscientes de lo que estaban haciendo y no dejaron instrucciones claras. Hasta en Gran Bretaña, ávida por ampliar los beneficios de la revolución industrial, al Gobierno le tomó casi un siglo completo de reformas (de 1829 a 1925) poder

garantizar activos inmobiliarios centralmente registrados y fáciles de transferir. John C. Payne resume lo difícil y errática que fue la reforma de la propiedad en Inglaterra:

Fueron promulgados muchos estatutos, y la legislación inglesa sobre propiedad fue rehecha de pies a cabeza. Mucho en esta reforma fue improvisación *ad hoc*, y uno se queda con la impresión de que los dirigentes del movimiento no siempre tuvieron una idea clara de qué estaban haciendo o por qué. La legislación inglesa sobre tierras se había vuelto tan técnica, y había acopiado tantos añadidos a lo largo de los siglos, que al comienzo la tarea tiene que haber parecido casi avasalladora. La dificultad residía en que con tantos detalles que atender se volvía difícil llegar al meollo del asunto. De modo que los reformadores ingleses empezaron a dar palos de ciego en torno suyo, con la mejor voluntad pero con más energía que claridad conceptual. A la larga hicieron bien su trabajo, pero les tomó un siglo, y por el camino lanzaron varios experimentos frustrados y terminaron obligados a asumir una cantidad de componendas.[4]

El fracaso de la ley preceptiva

Uno podría pensar que hoy sería relativamente simple para los países en vías de desarrollo y para los que salen del comunismo deshacerse de sus campanas de vidrio. Después de todo, casi no existe en el mundo constitución nacional que no reconozca el derecho universal de acceso a la propiedad y hay numerosos convenios internacionales que lo ratifican. Hay programas para dotar a los pobres de propiedad en casi todos los países en vías de desarrollo o en los que salen del comunismo. Mientras que las reformas occidentales de los siglos XVIII y XIX encontraron amplia resistencia intelectual y moral a la idea de que los derechos formales de propiedad fueran compartidos, hoy, en cambio, el acceso a la propiedad es considerado consubstancial a los derechos fundamentales de la humanidad. Un amplio espectro de tratados internacionales contemporáneos — desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) y el catecismo de la Iglesia católica hasta el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989)— insiste en la propiedad como un derecho humano básico y permanente. En diversos grados, los tribunales y las leyes del mundo entero consideran a este derecho un importante principio jurídico. La inveterada costumbre del saqueo de la propiedad por parte de un Ejército invasor está explícitamente prohibida desde la Convención Internacional de La Haya (1899). De modo que el derecho internacional considera a los derechos de propiedad de los individuos más sagrados incluso que los derechos soberanos de los Estados, pues determina que aun si los Gobiernos pierden territorio, los dueños de propiedades en esos mismos territorios no las perderán.

Tan grande es la prosperidad alcanzada por los Estados Unidos, Canadá, Japón y Europa —los 25 países desarrollados del mundo—, gracias a sus sistemas asequibles e integrados de propiedad formal, que hoy nadie propondría seriamente a los países que no los tienen soluciones ajenas a estos sistemas. Por eso, hoy la mayoría de los países en vías de desarrollo o de los que salen del comunismo reconoce el principio del acceso universal a los derechos de propiedad como necesidad política y como ingrediente implícito en sus programas macroeconómicos y de reforma del mercado.

La intención política de legalizar los activos de los pobres viene consagrada en el derecho latinoamericano desde hace casi dos siglos. La primera Constitución del Perú, la de 1823, promulgada a solo tres años de la independencia de España, establecía claramente que los indígenas pobres eran los legítimos dueños de sus tierras. Cuando se fue haciendo evidente el gradual despojo de los indígenas pobres por parte de las élites criollas, el Gobierno fue promulgando una serie de leyes para reforzar la letra y el espíritu de la Constitución del Perú. Ninguna funcionó. Los indígenas recibieron normas que de manera genérica confirmaban que sus activos eran legalmente suyos. Pero no obtuvieron mecanismos que les permitieran fijar los derechos económicos sobre sus activos basándose en representaciones protegidas por la ley.

La razón de este fracaso ahora se ve muy clara: en el Perú (y en muchos otros países del Tercer Mundo), la mayor parte de los procedimientos legales para crear propiedad formal no contienen los mecanismos necesarios para identificar y formalizar las pruebas extralegales de las que los pobres podrían valerse para convalidar su propiedad. Estas pruebas extralegales son, por supuesto, el único tipo de elemento probatorio con que siempre han contado los pobres. Además, debido a que las transferencias extralegales de dominio no se documentan ni se registran en un sistema estándar, no es posible establecer con facilidad las cadenas de título con que en Occidente se determinan rigurosamente y a escala nacional los derechos de propiedad. Si es que hoy (como vimos en el capítulo 2), con mapas modernos, computadoras, vigilantes organizaciones de derechos humanos y las mejores intenciones del mundo, los procedimientos legales para registrar títulos y cambios en ellos pueden tomar hasta más de 20 años, ¿cuánto tiempo habrán demandado dichos procedimientos en el pasado? Por los indicios que hemos podido encontrar, los peruanos andinos del siglo XIX enfrentaban demoras similares, y acaso peores. Entonces, como ahora, enfrentados a tales obstáculos, su única salida racional fue crear normas extralegales para proteger sus activos.

Cuando se volvió claro que las leyes preceptivas no estaban ayudando a los indígenas peruanos a concretar sus derechos, las élites económicas aprovecharon el vacío y volvieron a la carga, inventando nuevos trucos para eludir el propósito de la ley. Allí

donde no existían títulos oficiales, las personas con buenos contactos y sus abogados empezaron a inventarlos, reconstituyeron las pruebas documentales y lograron que autoridades locales y notarios emitieran títulos legales en su favor (llamados títulos supletorios). Con lo cual la élite volvió a despojar abiertamente a los indígenas peruanos o los obligó a vender por una bicoca. En vez de investigar por qué los pobres no lograban usar la ley en beneficio propio, el Gobierno supuso que el problema no era la ley, sino que los pobres eran inherentemente inferiores. Entonces en lugar de encontrar maneras de integrarlos al derecho, expulsó a parte de ellos de la normatividad predominante y de sus instrumentos de apalancamiento y levantó murallas legales en torno de sus tierras. En 1924, para proteger a los indígenas frente a nuevas maniobras judiciales, el Perú promulgó una ley que los concentró por miles en comunidades campesinas, en las cuales estaba expresamente prohibida la transferencia de derechos sobre cualquier tierra. Así, al proteger a los indígenas de las maquinaciones y estafas de las élites, también se les privó, inadvertidamente, de la herramienta básica para crear capital.

Pero estos enclaves rurales solo podían alojar a un pequeño porcentaje de la población indígena. Hacia fines de los años 60 y comienzos de los 70 la mayoría restante todavía era una clase vulnerable e infeliz, y por tanto potencialmente volátil, sobre todo cuando surgieron movimientos izquierdistas fuertes y bien organizados. Para desactivar esta nueva amenaza, el Gobierno peruano, como los de muchos países del Tercer Mundo, estableció un programa de reforma agraria que expropió vastas extensiones de tierra. Las grandes haciendas fueron convertidas en más de 600 cooperativas campesinas manejadas por el Estado. Una vez más el propósito fue noble: asegurarles a los pobres acceso a la propiedad inmueble. Lo que hizo fracasar también estos esfuerzos fue que a muchos campesinos les desagradaba trabajar limitados por un derecho ajeno a sus realidades y aspiraciones. Fragmentaron las tierras colectivizadas en parcelas particulares, y para proteger sus nuevos derechos retornaron a acuerdos extralegales más familiares y flexibles. Lo que el Gobierno no había tomado en cuenta era que cuando la gente finalmente obtiene algo en propiedad, lo hace con sus propias ideas sobre cómo usarlo e intercambiarlo. Si el sistema legal no satisface las necesidades y ambiciones de las personas, estas abandonarán el sistema en bandadas.

La historia peruana ofrece una lección importante a los reformadores de todo tinte político. Los programas gubernamentales para hacer propietarios a los pobres ya tienen 150 años de fracasos, tanto en su versión de derecha (derechos a la propiedad privada mediante leyes preceptivas) como en su versión de izquierda (proteger la tierra de los pobres en colectivos manejados por el Gobierno). Las inconducentes agendas políticas

de tipo "izquierda vs. derecha" tienen muy poca relevancia para las necesidades de los pobres en los países en vías de desarrollo. Esta gente no se mandó mudar de la ley porque ella los hubiera privatizado o colectivizado, sino simplemente porque ella no contemplaba sus necesidades, las cuales pueden ser muy variadas. A veces se requiere combinar las propiedades y a veces dividir las. Si la ley no los ayuda, se van a ayudar por su cuenta, fuera de la ley. Lo que caracteriza a los enemigos de la propiedad y de la formación de capital en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo no es ser izquierdistas o derechistas, sino su dificultad para cuestionar el *statu quo*. Los Gobiernos de los países en vías de desarrollo necesitan dejar de vivir de los prejuicios de los occidentales, quienes siguen obsesionados por el trauma de la discriminatoria y oligárquica demarcación de la propiedad en Gran Bretaña (los llamados *enclosures*) siglos atrás o por el sangriento despojo de los indígenas de América. Estas deudas morales son reales, pero deben ser pagadas en Occidente, no fuera de él. Los Gobiernos de otras partes tienen que escuchar el ladrido de los perros en sus propios países y de ese modo descubrir qué deben decir sus leyes. Solo entonces dejará la gente de vivir fuera de ellas.

La ley formal va perdiendo legitimidad a medida que las personas siguen creando propiedad ubicada fuera de su ámbito. Nuestros datos muestran que, de los años 60 a los 90, el sector extralegal no ha crecido solo en Perú, sino también en otros países en vías de desarrollo o que salen del comunismo. La intuición de que el fracaso de la ley preceptiva no era un fenómeno exclusivamente peruano me llevó, en 1994, a reunir a un equipo especial de investigadores para averiguar si en estos últimos 30 años las instituciones financieras internacionales habían reportado algún programa exitoso y masivo de "formalización" en el Tercer Mundo. Es decir, un programa en el que todos los activos hubieran sido adecuadamente representados e integrados a un sistema único para producir capital. Meses de minucioso escrutinio en los archivos del Departamento del Tesoro estadounidense y en los de varias organizaciones internacionales no nos sirvieron para encontrar algo remotamente parecido al éxito de los países avanzados.

Lo que sí encontramos fue que en los pasados cuatro decenios diversos Gobiernos habían puesto en marcha muchos programas de ese tipo. Miles de millones de dólares fueron asignados a financiar un cúmulo de actividades relacionadas con la propiedad, como sistemas de agrimensura, mapeado y registro computarizado. Estos proyectos compartían dos rasgos importantes: el primero, un extraordinario número de ellos había sido prematuramente abortado en vista de los pobres resultados ("Muchas computadoras y mapas nuevos, pero pocos propietarios formales nuevos", informó un administrador de proyecto del Gobierno en Brasil); y el segundo, con la excepción de algunos programas de certificación de propiedad rural en Tailandia, ninguno de estos

proyectos logró convertir activos extralegales en legales. Y claro: no encontramos indicios de que activos estuvieran siendo transformados en capital.

¿Era por desinterés de los Gobiernos? Por cierto que no. En el Perú, por ejemplo, el Gobierno intentó formalizar propiedad no menos de 22 veces en los cuatro siglos transcurridos desde la conquista española. Su tasa de éxito: cero. Visitamos a autoridades tituladoras de otros países en vías de desarrollo y obtuvimos respuestas similares: importantes programas habían fracasado o tenido impacto marginal. Una vez más, y significativamente, ninguno de nuestros interlocutores en esos países pudo aseverar que hubiera un número relevante de títulos emitidos fungibles y fijados de manera tal que fueran parte de una red integrada que permitiera la formación de capital.

Las pruebas son abrumadoras: no importa la intensidad del esfuerzo de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo, no importa cuán buenas sus intenciones; sigue habiendo una enorme distancia entre los dictados de la ley preceptiva y lo que se ha hecho para que esta ley funcione. La ley preceptiva no basta. Como ha hecho notar Andrzej Rapaczynski:

La noción de que la mera institución de un régimen legal apropiado establecerá un juego de derechos de propiedad capaz de sustentar un sistema económico moderno resulta profundamente implausible, pues a la mayoría de los derechos de propiedad el sistema legal solo puede imponerlos marginalmente. El núcleo de la institución de la propiedad tiene que ver con prácticas sociales y económicas en buena medida incuestionadas e inconscientes, y necesariamente arraigadas en desarrollos no jurídicos. Este es el viejo problema hobbesiano: cuando la mayoría de las personas obedece la ley, el gobierno se la puede imponer de manera efectiva y [relativamente] barata a los pocos individuos que la quebrantan. Pero cuando la obediencia entra en crisis a una escala lo suficientemente amplia, no hay autoridad con fuerza suficiente para ser el policía de todos. Tal escenario, en que obligar es cada vez menos efectivo, incentiva a los individuos a ir tras sus propios intereses, al margen de cualquier limitación sobre el papel.[5]

En tiempos recientes, a los países en vías de desarrollo y a los que salen del comunismo no les ha faltado voluntad política, presupuesto, manifiestos internacionales o legislación preceptiva redactada con el explícito propósito de conceder derechos sobre la propiedad a una mayoría de ciudadanos. El problema está en que, cuando los Gobiernos deciden asegurarles los derechos de propiedad a los pobres, se comportan como si estuvieran viajando a un lugar donde los espera un vacío de propiedad, como si se estuvieran posando sobre la Luna. Presuponen que solo tienen que llenar este vacío con legislación preceptiva. Pero en casi todos los casos no hay tal vacío. Las personas ya poseen una enorme cantidad de propiedad en virtud de acuerdos extralegales. Los activos de los pobres podrán estar fuera de la ley oficial, pero aun así sus derechos a esos activos están regidos por contratos sociales que ellos mismos se han dado. Y cuando la

ley preceptiva no cuadra con estos acuerdos extralegales, las partes de estos acuerdos se sienten agredidas por la intrusión y la rechazan.

Arraigando la legislación en el contrato social

Los contratos extralegales sobre propiedad sustentan a casi todos los sistemas de propiedad y son parte de la realidad de todo país, incluidos los Estados Unidos hoy.[6] Como nos lo ha recordado Richard Posner, la propiedad es una construcción social.[7] Esto significa que los acuerdos sobre propiedad funcionan mejor cuando las personas han alcanzado un consenso acerca de cómo ser dueños de activos y sobre las reglas que rigen su uso y su intercambio. En el Tercer Mundo, los contratos sociales extralegales prevalecen por un motivo comprensible: han sido más eficaces que la legislación formal a la hora de construir el consenso vigente sobre cómo deben ser gobernados los activos. Cualquier intento de crear un sistema unificado de propiedad que no tome en cuenta los contratos colectivos que sustentan los acuerdos de propiedad se estrellará contra las raíces mismas de aquellos derechos en que la mayor parte de las personas confía para mantener sujetos sus activos. El motivo del fracaso de las reformas de los derechos de propiedad es que los funcionarios encargados de redactar nuevas normas legales no advierten que la mayoría de los ciudadanos ya ha establecido firmemente sus propias normas por contrato social.

La noción de que las leyes son exitosas cuando se apoyan en contratos sociales se remonta a Platón, para quien la legitimidad debía estar fundada sobre algún tipo de contrato social. Hasta Immanuel Kant, en sus pronunciamientos contra John Locke, escribió que la verdadera condición de dueño debe venir precedida de un contrato social; todo derecho de propiedad surge del reconocimiento social de la legitimidad de un reclamo. Un derecho no necesariamente tiene que haber sido definido por la normatividad formal para ser legítimo; basta que un grupo de personas apoye con fuerza un determinado acuerdo para que este sea sostenido como derecho y defendido contra la ley formal.

De allí el permanente fracaso de la normatividad de propiedad impuesta al margen de los contratos sociales existentes. Para obtener legitimidad ella debe conectarse con los contratos sociales extralegales que determinan los derechos de propiedad existentes. El problema, claro, es que estos contratos sociales existen dispersos por cientos de jurisdicciones extralegales desperdigadas a su vez en aldeas y barrios urbanos. La única manera de integrar estos contratos sociales en un sistema de propiedad formal es construir una estructura jurídica y política, un puente, si se quiere, tan sólidamente

anclado en los propios acuerdos extralegales como para que las personas lo crucen gustosas e ingresen a este nuevo contrato social que las incluirá a todas. Pero este puente ha de ser tan sólido que no se raje y lance a todos en estampida de vuelta a los acuerdos extralegales; un puente tan amplio que nadie se caiga de él. Es así como lo hizo Occidente a lo largo de cientos de años. Harold Berman nos recuerda que

La sistematización de las leyes entre varias comunidades... solo fue posible porque antes se había desarrollado una infraestructura informal de relaciones legales en esas comunidades... La tradición jurídica occidental brotó —en el pasado— de la estructura de interrelaciones sociales y económicas dentro de y entre grupos asentados sobre el terreno. Los patrones de conducta sociales se fueron convirtiendo en normas: los usos devinieron costumbre... y la costumbre ley.[8]

Construir un puente jurídico y político a partir de contratos sociales dispersos “sobre el terreno” y convertirlos en una sola legislación nacional es lo que hizo Eugen Huber en Suiza a comienzos del siglo XX. Huber adaptó las doctrinas romanas presentes en la ley estatuida suiza a las costumbres, reglas y conductas dispersas por las ciudades, los pueblos y la campiña de su país. Reunió todos los acuerdos sobre propiedad en una sola normatividad codificada que pasó a garantizar los derechos y las obligaciones de las personas en concordancia con las normas locales a que estaban acostumbradas. A Huber le gustaba citar un viejo dicho alemán: *Das Gesetz muss aus dem Gedanken des Volkes gesprochen sein*, que a grandes rasgos quiere decir “La ley debe venir de la boca del pueblo”. Como vimos en el capítulo 5, la legislación estadounidense mostró el mismo respeto por los contratos sociales existentes. Su fuerza no estaba en su coherencia doctrinaria o profesional, sino en su utilidad para aquellas autoridades interesadas en volver productivos a los activos no desarrollados.

El paso de relaciones extralegales a propiedad formal unificada en los países adelantados no se dio a partir de la nada. La sistematización de las leyes que sustentan a los regímenes modernos de propiedad formal solo fue posible porque las autoridades permitieron que, en ocasiones, las relaciones extralegales preexistentes entre grupos asentados sobre el terreno se impusieran a las leyes oficiales: “La ley se eleva a partir de las estructuras y costumbres de la sociedad entera”, escribió Berman, “y a la vez desciende a partir de las políticas y los valores de quienes gobiernan la sociedad. La ley ayuda a integrar ambos movimientos”. [9]

Al anclar la normatividad formal sobre propiedad en contratos sociales con los que las personas ya estaban comprometidas, los Gobiernos occidentales alcanzaron la amplia aceptación popular necesaria para superar cualquier resistencia. El resultado fue un único sistema legal para la propiedad. Una vez establecido aquello, pudieron empezar a

integrar los acuerdos en un solo contrato social nacional. Con lo cual, donde antes solo el propio dueño de una casa y sus vecinos podían confirmar si el inmueble le pertenecía, ahora la propiedad formal le indicaba al país entero que él era el dueño. Los títulos de propiedad formal permitieron a las personas trasladar el fruto de su trabajo de un círculo reducido de validación hacia uno mucho más grande dentro de un mercado ampliado. Así establecieron los países occidentales la planta generadora de energía para impulsar un mercado moderno y un sistema capitalista.

Pasar de ser reconocido en los acuerdos locales a serlo a una escala mayor de las relaciones económicas y sociales facilita mucho la vida y los negocios del propietario. Las personas ya no necesitaron apoyarse en una farragosa politiquería de campanario para proteger sus derechos a los activos. La propiedad formal los liberó de los lentos acuerdos locales que caracterizan a las sociedades cerradas. Ahora podían controlar sus activos directamente sin sufrir retrasos inútiles. Mejor aún, con representaciones adecuadas en mano, podían concentrarse en el potencial económico de sus activos. Y como ahora sus negocios y sus activos inmobiliarios podían ser fácilmente ubicados y nacionalmente identificados, los propietarios perdieron su anonimato y devinieron responsables. Gradualmente, los mecanismos de la propiedad legal fueron preparando el terreno para mercados ampliados y para la creación de capital sobre la base de inmensas cantidades de jugadores.

La solidez de los contratos sociales precapitalistas

¿Son los contratos sociales extralegales que prevalecen en los países en vías de desarrollo cimiento suficiente para crear una normatividad oficial? Sin la menor duda. Abundan pruebas de que los funcionarios gubernamentales implícita y explícitamente acatan los contratos sociales extralegales cuando operan en el sector subcapitalizado. Los informes de las organizaciones donantes internacionales aluden de manera continua, si bien oblicua, a los acuerdos extralegales. ¿Cómo podían los Gobiernos haber desarrollado proyectos agrícolas y de renovación urbana entre los sectores más pobres de sus países sin llegar a entenderse con las organizaciones extralegales beneficiarias? Que los Gobiernos y los organismos financieros internacionales ayuden a los asentamientos humanos informales a instalar servicios públicos (pistas, electricidad, agua y escuelas) al margen de las leyes sobre propiedad es un implícito reconocimiento de los acuerdos extralegales sobre el tema. Como han advertido Robert Cooter y Thomas Ulen, “[los derechos de propiedad] suelen ser más eficientes cuando las personas están de acuerdo sobre ellos que cuando los impone un legislador”. [10]

Los contratos extralegales surgen de una combinación de costumbres, improvisaciones *ad hoc* y reglas selectivamente tomadas del sistema legal oficial. A falta de protección legal por parte del Estado en la mayor parte de los países en vías de desarrollo, es la norma extralegal la que regula los activos de la mayoría de los ciudadanos. A los lectores occidentales, que han llegado a pensar que solo hay una ley que acatar, esto puede parecerles un oxímoron o sonarles hasta subversivo. Pero la experiencia de haber visitado y trabajado en docenas de países en vías de desarrollo me ha mostrado claramente que las reglas legales coexisten con las extralegales. Margaret Gruter lo pone de manera concisa:

El derecho no... es simplemente un juego de reglas habladas, escritas o formalizadas que la gente acata de modo ciego. Más bien el derecho representa la formalización de reglas de conducta en las que coincide un alto porcentaje de las personas, que reflejan propensiones conductuales y que ofrecen potenciales beneficios a quienes las siguen. (Cuando la gente no reconoce o no cree en estos beneficios potenciales, las leyes son a menudo ignoradas o desobedecidas...). [11]

Otro jurista ha señalado que “hoy Occidente se confía en que solo a través de leyes dictadas por los Gobiernos se consigue el orden, pero ese no es un patrón histórico”. [12] La coexistencia de diversas normatividades dentro de un mismo país no es nada nuevo. El pluralismo jurídico rigió en el continente europeo hasta el redescubrimiento de la ley romana entre los siglos XIII y XIV, cuando todas las corrientes jurídicas fueron gradualmente incorporadas a un único sistema coordinado.

Que no nos sorprenda, entonces, descubrir que la actividad extralegal en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo rara vez sea azarosa o fortuita. En el proceso de emitir titulación formal para cientos de miles de propietarios de viviendas y negocios en el Perú, mi equipo de investigadores jamás encontró un grupo extralegal que no acatara reglas consensuales claramente definidas. En nuestras visitas a una zona subcapitalizada —estuviera esta en Asia, América o el Medio Oriente— nunca entramos a una jungla. Una observación cuidadosa siempre nos permitió discernir patrones de reglas. En los peores casos encontramos un jardín descuidado, nunca una selva.

Como sus predecesores occidentales, los sectores subcapitalizados del Tercer Mundo y de los países que salen del comunismo han generado de modo espontáneo sus propias variedades de reglas sobre propiedad. Para defender sus vulnerables derechos de propiedad frente a los demás, los pobres tuvieron que ingeniar sus propias instituciones extralegales. No es su propia mente la que le confiere a usted derechos exclusivos sobre un determinado activo, sino otras mentes que piensan acerca de sus activos en el mismo sentido en que lo hace usted. Para proteger y controlar sus derechos

a los activos, las personas tienen que pensar lo mismo sobre ellos, coincidir en una misma percepción. Más aún, los pobres necesitan contratos sociales más fuertes que la legislación formal para así rechazar a los intrusos, en particular al Gobierno. Quien dude de la fuerza de estos contratos sociales, que intente desafiar algunos de estos derechos extralegales. La resistencia será de lo más impresionante.

En los últimos 40 años, los acuerdos extralegales han tenido una sorprendente difusión. Hoy en los diarios de casi todo el Tercer Mundo los informes sobre "la explosión del sector extralegal" compiten con los resultados del fútbol. El motivo es que la normatividad formal no ha logrado adecuarse a la rápida evolución de los acuerdos extralegales. En lo inmobiliario, por ejemplo, los contratos sociales extralegales ya no se dan solo a partir de las invasiones de tierras por parte de migrantes. También provienen de deficiencias en los programas de vivienda o de reforma urbana o agraria, del paulatino deterioro de los programas de control de alquileres y de las compras o arriendos ilegales de tierra para fines residenciales e industriales. La mayor parte de los contratos sociales es alentada por agentes activos: "corredores de inmuebles" comercial, política o religiosamente motivados, para quienes se trata de obtener una ganancia o de proteger una base social. El común denominador de sus clientes es la imposibilidad de sufragar una obtención legal de propiedad. En algunos países que he visitado hay sectores de la Fuerza Armada que encargan a oficiales conseguir extralegalmente viviendas para los suboficiales. Más sorprendente aun, he conocido autoridades municipales encargadas de la titulación y el registro inmobiliario que organizaban invasiones de tierras para que los miembros del sindicato municipal obtuvieran lotes decentes para sus casas. Una vasta área de invasión que visité hace poco había sido puesta en marcha por el propio concejo municipal para darles hogar a las familias de unos 7000 empleados públicos. En otro país un diario local, intrigado por nuestras revelaciones acerca de la difusión de la propiedad inmobiliaria extralegal, investigó si la residencia oficial de jefe de Estado tenía título de propiedad registrado. No lo tenía. El periódico bromeó con la idea de que las leyes de la nación eran promulgadas desde un inmueble extralegal.

Una vez que los derechos a la tierra han sido creados extralegalmente, los protagonistas forman instituciones para administrar el contrato social que han forjado: las organizaciones informales de empresas y de vivienda sesionan de manera regular, toman decisiones, obtienen y supervisan inversiones en infraestructura, monitorean procedimientos administrativos y emiten credenciales. Suelen tener en su oficina mapas y libros mayores con registros de propiedad. Pero el rasgo más saltante de estas instituciones en todo el mundo es su deseo de integrarse al sector formal. Las

edificaciones y los negocios extralegales de las áreas urbanas evolucionan y, con el tiempo, en lo físico se diferencian apenas de las propiedades cabalmente legales. Pero lo que sí diferencia a los activos en los países en vías de desarrollo o en los que salen del comunismo es una larga frontera que separa lo legal de lo extralegal. A todo lo largo de esta hay puntos de control donde las organizaciones extralegales se conectan con funcionarios gubernamentales y luchan por obtener aceptación oficial, donde intentan alcanzar un remedo de orden.[13] Por lo general, las organizaciones extralegales ya han ingeniado una manera de coexistir con algún nivel del Gobierno, probablemente el nivel municipal o local. La mayor parte de estos grupos intenta negociar un nicho jurídico para proteger sus derechos, mientras que otros ya han alcanzado algún tipo de acuerdo para estabilizar su situación por fuera de la normatividad dominante. Otro indicio de que los extralegales buscan santuario: los agradables y diplomáticos dirigentes que seleccionan para negociar en su nombre no encajan con el estereotipo del mandón de barrio.

Escuchando ladrar a los perros

Probablemente, la mayoría de los Gobiernos de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo concedería que el crecimiento exponencial de sus sectores extralegales no se debe a una repentina epidemia de falta de respeto por la ley, sino a que las personas no tienen otro camino para proteger sus propiedades y ganarse el sustento. Una vez que los Gobiernos se reconcilien con este dato de la vida moderna, entonces tendrán que llegar a un trato. Los extralegales ya están predispuestos a cruzar el puente hacia el reconocimiento legal, pero solo lo harán si el Gobierno les hace el camino fácil, seguro y barato. Los dueños de activos en el sector extralegal ya están relativamente bien organizados; también son “respetuosos de la ley”, si bien las leyes que respetan no son las oficiales. Al Gobierno le toca descubrir cuáles son esos acuerdos extralegales y luego encontrar maneras de integrarlos al sistema formal de propiedad. Pero no lo logrará contratando abogados para que redacten leyes desde los rascacielos de Nueva Delhi, Yakarta o Moscú. Tiene que salir a las calles y a la campaña, y escuchar ladrar a los perros.

La ley que hoy prevalece en Occidente no surgió de polvorientos tomos o compendios legales del Gobierno. Es una cosa viva, nacida en el mundo real y criada por personas comunes y corrientes mucho antes de que llegara a manos de los abogados profesionales. La ley tuvo que ser descubierta antes de ser sistematizada. Como nos hace recordar el erudito jurista Bruno Leoni:

Romanos e ingleses compartían la idea de que la ley es algo que debe ser descubierto antes que promulgado, y de que nadie es tan poderoso en su sociedad como para poder identificar su propia voluntad con la ley del país. La tarea de “descubrir” la ley fue encomendada en los dos países al jurisconsulto y a los jueces, respectivamente. Dos categorías de persona comparables, en cierto grado, a los expertos científicos de hoy.[14]

“Descubrir la ley” es precisamente lo que mis colegas y yo venimos haciendo en diversos países desde hace 15 años. Lo hemos hecho como una ayuda a Gobiernos de países en vías de desarrollo para que construyan sistemas formales de propiedad capaces de incorporar a todo su pueblo. Cuando uno se desprende de los estereotipos hollywoodenses que pintan a tercermundistas y excomunistas como una aglomeración variopinta de vendedores callejeros, guerrilleros bigotudos y gánsters eslavos, entonces encuentra pocas diferencias entre las culturas del mundo en lo que respecta a proteger activos y hacer negocios. Años de viajes a muchos países me han convencido de que la mayoría de los contratos sociales extralegales sobre propiedad es, básicamente, similar a los contratos sociales nacionales de los países occidentales. Ambos conjuntos tienden a contener algunas reglas explícitas o tácitas acerca de quién tiene derechos sobre qué y acerca de los límites de esos derechos y de las transacciones posibles; también incluyen disposiciones para el registro de la propiedad de las cosas, procedimientos para hacer obligatorios los derechos de propiedad y los denuncios, símbolos para determinar linderos, normas que rigen las transacciones, criterios para decidir qué requiere acción autorizada y qué puede ser realizado sin autorización, orientaciones para determinar qué representaciones son válidas, dispositivos para alentar a la gente a honrar sus contratos y respetar la ley, y criterios para determinar el grado de anonimato permitido en cada transacción.

Es razonable suponer, entonces, que las personas están preparadas para pensar en derechos de propiedad de maneras muy similares. Esto no debería causar gran sorpresa; las convenciones populares siempre se han diseminado espontáneamente y por analogía de un lugar a otro. Más aún, las migraciones masivas de los últimos 40 años, para no mencionar la revolución mundial en las comunicaciones, nos llevan a compartir cada vez más valores y aspiraciones. (Los tercermundistas también miran TV; también van al cine, usan teléfonos y quieren que sus hijos obtengan una buena educación y dominen la computadora.) Es inevitable que los contratos sociales extralegales de tipo individual en un mismo país se asemejen más de lo que difieren.[15]

Un problema con los contratos sociales extralegales es que sus representaciones de la propiedad no están suficientemente codificadas ni son lo bastante fungibles como para tener una amplia gama de usos fuera de sus propios parámetros geográficos. Los

sistemas extralegales de propiedad son estables y tienen sentido para los miembros del grupo, pero no son operativos en niveles sistémicos más complejos y carecen de representaciones que les permitan interactuar fluidamente. Una vez más, esto no se diferencia mucho del pasado de Occidente, cuando no había títulos oficiales de propiedad. Si bien antes del siglo XV existían algunos registros aislados en zonas de lo que es hoy Alemania, la mayor parte de las normas oficiales sobre cómo debían ser las transacciones de propiedad no estaban escritas y solo eran conocidas desde la tradición oral.

Muchos ven en esos rituales y símbolos a los predecesores representacionales de los títulos, participaciones y registros de hoy. Según David Hume, filósofo e historiador británico del siglo XVIII, en ciertas partes de la Europa de su tiempo los propietarios de tierras intercambiaban piedras y tierra para conmemorar el cambio de manos de las propiedades; los granjeros simbolizaban la venta de trigo entregando la llave del granero donde había estado almacenado. Para representar las transacciones de propiedad se apretaba ritualmente contra la tierra un pergamino escrito que daba fe del hecho. Del mismo modo siglos antes, en la Roma imperial, la ley disponía que pasto y ramas pasaran de mano en mano para representar la transferencia legal de derechos de propiedad. (También los japoneses contaban con un ritual para confirmar transacciones. Por ejemplo: en la región de Gumma Kodzuke durante el periodo Tokugawa, en los siglos XVII a XIX, cuando la venta de tierra agrícola estaba prohibida por ley, los campos seguían cambiando de manos y los acuerdos extralegales eran confirmados mediante documentos escritos que llevaban los sellos de los parientes del vendedor y del jefe de la aldea.) Poco a poco en Europa estos documentos escritos fueron haciendo su camino hacia registros locales. Les tomó tiempo a estas representaciones llegar a la forma del libro mayor. Pero fue recién en el curso del siglo XIX que estos distintos registros de propiedad y los contratos sociales que los regían fueron estandarizados y reunidos para crear los actuales sistemas formales integrados de propiedad.

Los países que salen del comunismo y los del Tercer Mundo están exactamente donde Europa, Japón y Estados Unidos estaban hace un par de siglos. Como entonces en esos países, ahora se trata aquí de identificar y acopiar las representaciones de la propiedad que existen dispersas y volcarlas a un sistema integrado a fin de darles a los activos de todos los ciudadanos la fungibilidad, la maquinaria y la red burocráticas requeridas para producir capital.

Decodificando la ley extralegal

Cuando mis colegas y yo primero enfrentamos la tarea de integrar los acuerdos de propiedad precapitalista a un sistema de propiedad formal capitalista, Occidente (incluido Japón) fue nuestra inspiración. Pero cuando empezamos a buscar información sobre cómo los países avanzados habían logrado en los hechos esta integración, no encontramos planes maestros disponibles. Desafortunadamente, la manera como los países occidentales identificaron las categorías de prueba de propiedad extralegal que luego serían los denominadores comunes para un sistema estandarizado de propiedad formal está pobremente documentada. John Payne explica la situación en Inglaterra:

Al parecer la prueba formal de un título como parte de la comercialización de tierras es un desarrollo tardío de la ley inglesa; pero la información que existe al respecto es tan escasa que lo vuelve una hipótesis meramente tentativa. Es una fuente de exasperación para el historiador que, mientras los grandes acontecimientos son relatados en detalle, la gente rara vez estima necesario poner por escrito las actividades domésticas cotidianas. Hacerlo parecería superfluo y banal, pues nadie desea que le recuerden lo obvio. Por tanto, todo lo que se da por sentado en una época es desconocido en la siguiente, y reconstruir procedimientos ordinarios exige un meticuloso ensamblaje de fuentes dejadas para propósitos totalmente diferentes. Esto es sin duda cierto para las prácticas de los escribanos que hacían traslados de dominio, pues hasta el siglo [XIX] tenemos un conocimiento limitado sobre cómo llevaron a cabo su trabajo.[16]

Guiados por los pocos archivos históricos que pudimos hallar y llenando los vacíos con nuestra propia investigación empírica en el presente, fuimos tanteando a ciegas los mundos extralegales y a la larga aprendimos a entrever los contratos sociales que en ellos sustentan los derechos de propiedad. Descubrir estos acuerdos no se parece en nada a la búsqueda de pruebas de propiedad en un sistema legal formal, en el cual uno puede confiar en que, con los años, un sistema de almacenamiento de registros ha ido dejando un rastro de papeles, una "cadena de titulación" que nos permite ubicar su origen. El sector subcapitalizado no tiene, entre otras cosas, la burocracia centralizada de registro y de rastreo que ocupa el centro de la sociedad formal. Lo que entre los pobres hace las veces de un sistema de propiedad central organizado es un claro y detallado conocimiento de quién posee qué hoy en sus localidades.

En consecuencia, la única manera de encontrar el contrato social extralegal de la propiedad en un área dada es contactarnos con quienes viven y trabajan allí. Si la propiedad es como un árbol, el sistema de propiedad formal es diacrónico en el sentido de que permite rastrear los orígenes de cada hoja en el tiempo, desde una ramita a una rama, a un tronco y por último a las raíces. En cambio, la aproximación a la propiedad extralegal tiene que ser sincrónica: un extraño solo puede determinar qué derechos

pertenece a quiénes si le hace un corte transversal a la copa, horizontal al tronco, para definir el status de cada rama y hoja en relación a sus vecinas.

Obtener información sincrónica exige trabajo de campo: ir directo a las áreas donde la propiedad no está oficialmente registrada (o está pobremente registrada) y contactarse con las autoridades legales y extralegales locales para averiguar cuáles son los acuerdos acerca de la propiedad. Esto no es tan difícil como suena. Aunque en las áreas rurales poco desarrolladas de algunos países pueden predominar las tradiciones orales, la mayoría de las personas en el sector urbano subcapitalizado ha encontrado maneras de representar su propiedad en forma escrita, de acuerdo con reglas que ellas respetan y que el Gobierno, hasta cierto punto, se ve obligado a aceptar.

En Haití, por ejemplo, nadie creía que pudiéramos hallar documentos que fijaran las representaciones de derechos de propiedad. Haití es uno de los países más pobres del mundo; 55 por ciento de su población es analfabeta. Pero un estudio intensivo y reciente que hicimos de sus áreas urbanas no reveló un solo lote, choza o edificio cuyo propietario no tuviera, al menos, un documento para certificar sus derechos, aun sus "derechos de invasor" (véase la figura 24 para una selección de títulos informales haitianos). Adonde hemos ido, la mayoría de los informales tiene algún artefacto físico (contratos vecinales, documentos privados, testamentos o simples cartas) que representa y comprueba la reclamada condición de propietario. Y es sobre la base de estas representaciones extralegales, así como con registros y entrevistas, que pudimos en todas partes sacar a luz los contratos sociales que sustentan los derechos de propiedad.

Si bien las fuentes extralegales de información para identificar los acuerdos de propiedad son importantes, también hay fuentes oficiales y legales en niveles subordinados. Los políticos de las altas esferas rara vez reparan en este constante rozamiento de los niveles administrativos menores del Gobierno con el sector extralegal. A las autoridades municipales, a los planificadores urbanos, a los funcionarios de sanidad, a la Policía y a muchos otros se les exigen evaluaciones oficiales sobre el grado de ilegalidad de los asentamientos informales o de los grupos de nuevos negocios que no cesan de brotar por todo su distrito. Nosotros hemos aprendido cómo leer la documentación oficial para detectar áreas donde los contratos sociales extralegales predominan.

Una vez que un Gobierno aprenda a encontrar representaciones extralegales, y a echarles mano, habrá ubicado el hilo de Ariadna que conduce al contrato social. Un sistema de representaciones es el resultado del consenso respetado al que un grupo específico de personas ha llegado acerca de quién posee cuál propiedad y qué es lo que

cada propietario puede hacer con ella. Leer las representaciones mismas y extraer su significado no requiere un diploma de arqueólogo. No hay en ellas ningún código misterioso que descifrar. Son documentos escritos por personas con intenciones francas y empresariales, que desean dejar absolutamente en claro y a quien pudiera concernir qué derechos están reivindicando sobre los activos específicos que controlan. Ellas *quieren* comunicar la legitimidad de sus derechos y están dispuestas a presentar todas las pruebas posibles a su favor. Sus representaciones no tienen nada que ocultar; han sido diseñadas para ser reconocidas como lo que son. Esto no es siempre tan obvio pues, por desgracia, cuando tratamos con los pobres tendemos a confundir la falta de un centro de almacenamiento de registros con la ignorancia. Como correctamente concluye John P. Powelson en su historia de la tierra, aun en las áreas rurales primitivas de los países en vías de desarrollo, las propias personas han sido sus más efectivos abogados y siempre han tenido la capacidad de representarse con inteligencia.[17]

Cuando los Gobiernos obtienen prueba documental de las representaciones, pueden luego “deconstruirlas” para identificar las normas y los principios que constituyen el contrato social que las respalda. Entonces los reformadores tendrán las piezas más relevantes de la ley extralegal. La siguiente tarea es codificarlas: organizarlas en normas formales temporales para que puedan ser examinadas y comparadas con las normas legales vigentes. Codificar los sistemas dispersos tampoco es problema. En verdad no se diferencia mucho de los procedimientos gubernamentales para uniformar los textos legales de un país (como el Código Unificado de Comercio de los EE. UU.) o entre países en el plano internacional (como los numerosos códigos preceptivos producidos por la Unión Europea o la Organización Mundial de Comercio). Comparar los códigos extralegales con los legales permite a los líderes del Gobierno ver cómo hacer que encajen entre sí y luego crear un marco normativo común para la propiedad —un cimiento de normatividad para todos los ciudadanos— que será genuinamente legítimo y autoimponible en la medida en que refleja tanto la realidad legal como la extralegal. Esta fue básicamente la manera como fue creada la ley occidental: descartando gradualmente lo que no era útil y susceptible de ser obligatorio y absorbiendo lo que sí funcionaba. Y esta es la manera como los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo pueden enfrentar el desafío legal.

Si todo esto suena más como una aventura antropológica que como la base de una reforma legal, es porque el conocimiento sobre los pobres ha sido monopolio de académicos, periodistas y activistas motivados por la compasión o por la curiosidad intelectual antes que por la cocina práctica de la reforma legal. ¿Dónde han estado los abogados? ¿Por qué no han echado una mirada detenida a la ley y al orden que su

propio pueblo produce? La respuesta es que, en el Tercer Mundo y en los países que salen del comunismo, los abogados están, por lo general, muy ocupados estudiando la ley occidental y adaptándola. Les han enseñado que las prácticas locales no son la ley genuina, sino un área romántica de estudio que es mejor dejar a los folcloristas. Pero si los abogados desean jugar un papel en la creación de buenas leyes, tienen que salir de sus bibliotecas legales e ir al sector extralegal, que es la única fuente de información que necesitan para construir un sistema legal formal en verdad legítimo. Luego de examinar esta "ley del pueblo" y comprender su lógica, los reformadores pueden captar algo de lo que necesitan para crear un sistema legal autoimponible.

Cuando hayan hecho esto, los Gobiernos habrán literalmente tocado el contrato social. Tendrán la información precisa para integrar a los pobres y a sus posesiones a un marco legal de manera que estos puedan finalmente empezar a tener una participación en el sistema capitalista. Pero la implementación de la reforma legal significará meterse con el *statu quo*. Eso lo convierte en una tarea *política* de primera magnitud.

PARTE II:

El desafío político

Nadie planificó que el sistema feudal y patrimonial evolucionara hacia los actuales sistemas de propiedad que prevalecen hoy en Occidente. Pero en el largo camino hacia la modernidad, en aquellos trechos de la jornada en que los reformadores se embarcaron en deliberados programas para hacer la propiedad más asequible a un amplio espectro de ciudadanos, estos programas fueron exitosos gracias a estrategias políticas bien pensadas. Eso fue lo que hizo el político y presidente estadounidense Thomas Jefferson en Virginia a fines del siglo XVIII, cuando decidió aumentar la fungibilidad de la propiedad al abolir, entre otras cosas, la práctica del mayorazgo (y, en general, los impedimentos para transferir la propiedad fuera de la familia). Cuando Stein y Hardenberg prepararon el terreno para los derechos de propiedad universales en Alemania a principios del siglo XIX y cuando en la Suiza de principios del siglo XX Eugen Huber empezó a integrar los sistemas de propiedad dispersos en su país, los tres planearon cuidadosas estrategias para tomar por asalto las barricadas del *statu quo*. Se preocuparon de armarse bien con dispositivos legales astutos que permitían al Gobierno crear revoluciones con apoyo popular, pacíficas pero indetenibles.

¿Por qué se precisa una estrategia política hoy? ¿Quién podría estar en contra de eliminar un *apartheid* legal tan obviamente injusto? En efecto, pocos cuestionarán la necesidad de una reforma. Pero siempre una diminuta y poderosa minoría intuirá que la

reforma puede perturbar sus pequeños nichos, y se resistirá en silencio y con insidia. A ello hay que añadir un problema conexas: muchas de las normas que aíslan del capital a la mayoría de las personas pueden contener estipulaciones que, a la vez, protegen intereses vitales de grupos poderosos. Abrir el capitalismo a los pobres no será tan simple como remover un basural con un *bulldozer*. Se parece más a reordenar las miles de briznas y ramitas de un inmenso nido de águila, sin irritar al ave. Aunque el reordenamiento solo le impondrá incomodidades pequeñas a esta minúscula minoría en comparación con los beneficios nacionales de traerles capital a los pobres, los afectados no lo verán así a menos que la reforma sea impulsada por una fuerte iniciativa política, con un mensaje claro y cifras contundentes que la respalden.

La tarea exige operadores políticos experimentados, con la agudeza necesaria para reordenar el nido del águila sin caer entre sus garras. Ellos son los únicos en situación de sincronizar el cambio para la mayoría y la estabilidad para las circunspectas minorías. Una estrategia para capitalizar a los pobres tiene que integrar dos sistemas de propiedad aparentemente contradictorios a una misma normatividad. Para tener éxito, debe estar al timón un presidente o primer ministro que sea más que un mero tecnócrata y que haga de la formalización un pilar de la política gubernamental. Solo al más alto nivel político puede la reforma convocar un apoyo abrumador y aniquilar la decidida inercia del *statu quo*. Solo desde este nivel se puede impedir que la lucha burocrática intestina y los conflictos políticos paralicen el avance de la reforma. Siempre que una nación anuncia un cambio importante, sea estabilizar la moneda, privatizar entes gubernamentales o abrir escuelas para todas las razas, el jefe de Estado sale a la carga. Sin duda que emancipar a los pobres figura entre las responsabilidades del líder de una nación.

La historia y la experiencia personal nos enseñan que para llevar a cabo una revolución en la propiedad, un líder tiene que hacer por lo menos tres cosas: asumir la perspectiva de los pobres, cooptar a la élite, y hacerles frente a las burocracias jurídicas y técnicas que hoy por hoy custodian la campana de vidrio.

Asumiendo la perspectiva de los pobres

Globalizar el capitalismo en un país beneficiará a todos, pero los mayores y más obvios beneficiados serán los pobres. Con los pobres de su lado, un líder con intenciones reformistas ya tiene ganada por lo menos la mitad de la batalla. Cualquier oposición se verá en aprietos para enfrentarse al jefe de Estado y a la mayoría del pueblo. Pero para ganar, él o ella tendrá que obtener los datos necesarios para construir un caso con

poderosos argumentos. Lo cual incluye llevar a cabo una investigación original: los reformadores tienen que meterse en el pellejo de los pobres y caminar sus calles. Las estadísticas oficiales no contienen la información que ellos necesitan. Los datos y las cifras solo pueden ser vistos desde fuera de la campana de vidrio.

Cuando en los años 80 empecé a estudiar la posibilidad de dar a los pobres del Perú acceso a la propiedad formal, todos los bufetes de abogados importantes que consulté me aseguraron que instalar un negocio formal para acceder al capital tomaría unos pocos días. Yo sabía que esto era cierto para mí y para mis abogados, pero mi pálpito fue que no lo era para la mayoría de los peruanos. De modo que mis colegas y yo decidimos crear un taller de confecciones con dos máquinas de coser en una barriada de Lima. Para experimentar el proceso desde el punto de vista de los pobres, cronometramos el tiempo efectivo que un típico empresario limeño tendría que gastar en papeleo burocrático. Descubrimos que volverse legal tomaba más de 300 días de seis horas cada uno. El costo: 32 veces el salario mínimo mensual. Hicimos un experimento similar para descubrir cuánto le demora al poblador de un asentamiento de vivienda extralegal, cuya presencia ya ha sido reconocida por el Gobierno, obtener el título legal de una casa. Solo la aprobación de la Municipalidad de Lima —una de las 11 oficinas estatales involucradas— tomó 728 pasos burocráticos (véase la figura 25). Esto confirmó mi sospecha inicial: gran parte de los datos convencionales que se manejan en la sociedad formal refleja los intereses de quienes, como los abogados que consulté, ya están dentro de la campana de vidrio. Por eso, la campana de vidrio solo puede ser vista desde afuera: desde la perspectiva de los pobres.

Recién con esta información el Gobierno puede explicar su intención de un modo que los pobres puedan comprenderla, relacionarse con ella y apoyar con entusiasmo la agenda de reformas. Los pobres pasarán a ser la maquinaria de relaciones públicas más efectiva para la reforma, aportando desde las calles la necesaria retroalimentación para mantener en marcha el programa.

Esto fue lo que sucedió en el Perú. De 1984 a 1994, mis colegas y yo orientamos todos nuestros esfuerzos a informar al público sobre los beneficios de retirar la campana de vidrio (en aquel tiempo la llamábamos “formalización”). Nuestro objetivo era demostrarles a los políticos que había un consenso nacional oculto para emprender una reforma y que la formalización de los activos de los pobres era una estrategia política ganadora. A fines de los años 80, las encuestas nos confirmaron lo siguiente: nuestra propuesta de cambio del sistema de propiedad formal tenía un porcentaje de aprobación cercano a 90 por ciento. Con cifras así, no sorprendió que, cuando los primeros documentos legislativos y normas que mi organización bosquejó para la

formalización llegaron al Congreso peruano en 1988 y a principios de 1990, ellos fueron aprobados por unanimidad. Durante la campaña presidencial de 1990, los dos principales candidatos —Mario Vargas Llosa, novelista y candidato de la coalición libertaria-conservadora, y Alberto Fujimori, carta sorpresa populista y a la postre el ganador—, así como el presidente saliente, el socialdemócrata Alan García, se plegaron a la agenda de la formalización. Aún hoy, a pesar de una foja de esfuerzos de implementación erráticos y muy incompletos, la formalización es un elemento permanente e indiscutible en el panorama político peruano.

Con los datos, las cifras y la opinión pública del lado de la reforma, el Gobierno estará en situación de trasladar dramáticamente todo el tema de la pobreza a su agenda para el crecimiento económico. Remediar la pobreza ya no será visto como un empeño caritativo, atendible siempre y cuando haya recursos para ello. Al contrario, el futuro de los pobres puede ahora encabezar la lista del programa gubernamental para el crecimiento.

Cooptando a las élites

Cuando el potencial económico de los pobres —la clientela política más grande de un país del Tercer Mundo— haya sido revelado y el apoyo de estos a la reforma sea manifiesto, los reformadores contarán con la atención de la élite. Este es el momento para romper la ilusión de que retirar la campana de vidrio solo beneficia a los pobres. No se trata solo de que reducir la brecha entre las clases es un bien para la sociedad entera. Este tipo de integración legal puede ayudar a casi todo grupo de interés del país. Así como los reformadores recogen unos datos y cifras para ganar el apoyo de los pobres, deben usar otros datos y cifras para ganarse a grupos de interés diferentes. Las élites deben apoyar la reforma no por patriotismo o altruismo, sino porque ello engrosará sus billeteras.

Por ejemplo: legalizar al sector extralegal significa oportunidades en programas masivos de vivienda de bajo costo. Casas no solo mejor construidas, sino también más baratas que las que los pobres mismos han estado levantando en el sector extralegal. Construir una casa en el mundo al revés del sector extralegal es como ponerse los zapatos antes que las medias. Considere cuánto le toma a un nuevo migrante que viene del campo construir una casa en la barriada de una ciudad grande. No solo tiene que encontrar una ubicación, sino que, además, tiene que ocupar el terreno *personalmente* con su familia. El siguiente paso es levantar una carpa o hacerse un refugio fabricado, dependiendo del país, de esteras de paja, ladrillos de barro, cajas de cartón, madera

prensada, fierro corrugado o latas, y así delinear un denuncia físico (porque uno legal es inasequible). Luego, el migrante y su familia irán trayendo de a pocos muebles y otros enseres domésticos. Claro que precisan un recinto más habitable y duradero. ¿Pero cómo construirlo sin acceso al crédito? Entonces hacen lo que todo el mundo: almacenan materiales de construcción sólidos y comienzan a construir una casa mejor, etapa por etapa, según el tipo de materiales que puedan acumular.

Una vez que los habitantes de uno de estos nuevos vecindarios se han organizado lo suficiente como para proteger su propiedad o cuando las autoridades locales se apiadan de su desamparo, se procede a pavimentar las calles, instalar conexiones de agua, desagüe y electricidad, por lo general destruyendo partes de sus casas para conectarlas a los servicios. Pasarán años de construcción, reconstrucción y acopio de materiales hasta que estos propietarios lleguen a vivir cómodamente.

En Occidente, levantar un hogar significa ponerse las medias antes que los zapatos y, por ello, es mucho menos azaroso, costoso o degradante. Un urbanizador suele tener el título de la tierra, lo cual le da la seguridad para desarrollar la infraestructura (pavimentar calles, servicios, etc.). Luego vende la casa en planos y pasa a construirla de acuerdo con las preferencias del comprador. El nuevo propietario, que probablemente ha pedido prestada la mayor parte del dinero a un banco, mudará sus muebles y, por último, a los niños y a los animales.

Apenas los pobres se vuelvan responsables bajo la ley formal, podrán permitirse viviendas de bajo costo y escapar así del mundo al revés que es el sector extralegal. Entonces también las élites empezarán a obtener recompensa: los constructores y los fabricantes de materiales de construcción verán ampliarse sus mercados, e igual los bancos, las compañías hipotecarias, las agencias tituladoras y las compañías de seguros.

Con la formalización también los proveedores de servicios públicos podrán convertir cada dirección residencial en un terminal confiable. Dará a Gobiernos y empresas información y datos domiciliarios para comercializar, garantizar intereses y cobrar deudas, derechos e impuestos. Además, proporcionará la base de datos para decisiones de inversión en salud o educación, para hacer evaluación tributaria y planificación ambiental.

La propiedad legal ampliada incluso ayudará a resolver una de las mayores y más persistentes quejas sobre los proliferantes pobres urbanos: la necesidad de más "seguridad ciudadana". La sociedad civil en las economías de mercado no proviene solo de una mayor prosperidad. El derecho a la propiedad también engendra respeto por la ley. Como lo señala el eminente historiador Richard Pipes en su libro sobre la revolución rusa:

Podría decirse que la propiedad privada es la más importante institución individual de integración social y política. Poseer una propiedad crea un compromiso con el orden político y legal, ya que este garantiza los derechos de propiedad: hace al ciudadano un co-soberano, por así decirlo. La propiedad es el principal vehículo para inculcar en la masa respeto por la ley y un interés por la preservación del *statu quo*. Los datos históricos indican que las sociedades con una amplia distribución de la propiedad, sobre todo en tierras y en vivienda residencial, son más conservadoras y estables, y por ello más resistentes a conmociones de todo tipo. Por ello, el campesino francés que en el siglo XVIII era una fuente de inestabilidad, en el siglo XIX, como resultado de lo ganado con la Revolución Francesa, se volvió un pilar del conservadurismo.[18]

Cuando la gente pobre confía en que su tierra y sus negocios son legalmente suyos, su respeto por la propiedad ajena aumenta.

Los registros formales de propiedad mantenidos al día también pondrán en manos de la Policía la información necesaria para un control civilizado. Una de las principales características de los marginales de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo es carecer de domicilio legal. Cuando se comete un crimen, la Policía no cuenta con los registros, las pistas y demás información que da la propiedad para rastrear a los principales sospechosos en fuga. Por tanto, las autoridades policiales no pueden ser tan selectivas como sus contrapartes occidentales a la hora de identificar a los sospechosos, ya que así aumentan la probabilidad de violar los derechos civiles de las personas.

Ser propietario formal también tiende a desalentar conductas desenfrenadas. Cuando las personas tienen que dividir su propiedad en parcelas cada vez más pequeñas, lo más probable es que los herederos de sus herederos, desplazados de la tierra familiar, invadan otro lugar. La imposibilidad de demostrar posesión puede llevar a las personas a sobornar a la burocracia o, con ayuda de sus vecinos, a tomar la ley en sus propias manos. Peor aún, si una sociedad carece de una buena ley que imponga las obligaciones, está de hecho invitando a gánsters y terroristas a hacer ese trabajo. Mis colegas y yo hemos realizado campañas de titulación formal que desplazaron de manera efectiva a los terroristas, al sustituir el papel que desempeñaban como fuerza que cuidaba a la población de ciertos sectores de la ciudad contra la amenaza real o imaginada de nuevas invasiones y expropiación.

La propiedad también representa una alternativa legal contra el tráfico de drogas. Mientras los agricultores subsistan como propietarios ilegales, las cosechas de corto plazo —como la hoja de coca y la amapola— son sus únicas alternativas. Para los pequeños agricultores de algunas áreas del mundo en vías de desarrollo, el dinero adelantado por los traficantes de drogas es casi el único crédito disponible y, como sus

derechos extralegales de propiedad no figuran en el sistema oficial, las fuerzas del orden no pueden ni encontrarlos, menos plantear un acuerdo de sustitución de cultivos. Esta falta de protección legal también obliga a los agricultores de materia prima para narcóticos a organizarse en bandas para defender sus activos o acudir a los traficantes para que los defiendan. Sin un sistema de propiedad formal que incluya a tales propietarios de tierras, controlar los cultivos de narcóticos, perseguir a los narcotraficantes e identificar a los contaminadores ambientales se vuelve virtualmente imposible. No hay forma de que las autoridades penetren estos densos y, además, clandestinos acuerdos extralegales que la gente crea para proteger sus intereses.

Legalizar la propiedad dista mucho de ser mera caridad para los pobres. Crear un mercado ordenado que vuelva a los propietarios responsables y dé a sus casas títulos claros que ameriten financiamiento, generará un mercado ampliado, fomentará la ley y el orden, y pondrá dinero en los bolsillos de la élite.

Tratando con los custodios de la campana de vidrio

Una vez que los reformadores tengan de su lado a los pobres y a parte de la élite será el momento de enfrentar a la burocracia estatal y privada que administra y mantiene el *statu quo*, sobre todo los abogados y los técnicos.

Los abogados

En teoría, la profesión del derecho debería favorecer una reforma que expanda el imperio de la ley. Pero en los hechos, la mayoría de los abogados de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo no ha sido entrenada para expandir el imperio de la ley, sino para defenderla como la encontró. Los abogados son los profesionales más involucrados en el negocio cotidiano de la propiedad. Ocupan aquellos cargos clave del Gobierno desde donde pueden desvirtuar decisiones de importancia. Ningún grupo —aparte de los terroristas— está mejor ubicado para sabotear la expansión capitalista. Y a diferencia de los terroristas, los abogados saben cómo hacerlo legalmente.

Aunque los empresarios y la gente común y corriente son los constructores del capital y del capitalismo, son los abogados quienes fijan los conceptos de propiedad en formas representativas tangibles y definen esos conceptos en normas. La seguridad de la propiedad, la responsabilidad de los propietarios y la obligatoriedad de las transacciones deben ser, en última instancia, concretados en normas y procedimientos redactados por

abogados. En efecto, es la profesión del derecho la que perfecciona todos los instrumentos de la propiedad formal: los títulos, los registros, las marcas, los derechos de autor, los pagarés, las letras de cambio, las patentes y las participaciones en el accionariado de empresas. Le gusten o no los abogados, no hay cambio genuino en el régimen de propiedad y en el proceso de formación de capital sin la cooperación de por lo menos algunos de ellos.

La dificultad es que pocos de estos profesionales comprenden las consecuencias económicas de su trabajo, y sus reflejos ante la conducta extralegal y ante el cambio a gran escala suelen ser hostiles. Todos los reformadores que he visto trabajar por hacer la propiedad más asequible para los pobres consideran, desde la partida, que la profesión de abogado es su enemigo natural. Tanto ha frustrado a economistas involucrados en la reforma el conservadurismo de los hombres de leyes que han invertido tiempo y dinero en desacreditar esta profesión. Con datos económicos de 52 países, Samar K. Datta y Jeffrey B. Nugent han demostrado que, de 1960 a 1980, por cada punto porcentual que aumenta el número de abogados en la fuerza laboral (digamos, de 0.5 a 1.5 por ciento), el crecimiento económico se reduce entre 4.76 y 3.68 por ciento; plantean así que el crecimiento económico está en relación inversa a la prudencia de los abogados.[19]

Lo que más irrita a muchos reformadores es la manera como los abogados culpan a los demás por los malos sistemas de propiedad. A menudo he oído a abogados elogiar la ley de propiedad vigente, a la vez que concedían que los títulos de propiedad legalmente expedidos eran difíciles o imposibles de usar. Esto es, por supuesto, inaceptable. Un abogado no puede diseñar una ley y los procedimientos administrativos para implementarla, y luego culpar de su fracaso a las inadecuaciones de los tecnócratas de bajo nivel que implementan la ley o a la poca educación de quienes la usan. No basta con redactar leyes elegantes. Estas también tienen que funcionar en la realidad administrativa y social para la que fueron redactadas.

Es muy interesante que las críticas más fuertes a los esfuerzos de los abogados por empantanar la reforma de la propiedad a menudo vengan de sus colegas. Así es como escribe acerca del gremio S. Rowton Simpson, abogado y el más renombrado conocedor del tema del registro de tierras:

Es notoria, en el mundo entero, la renuencia de los abogados a aceptar incluso los más pequeños cambios en sus procedimientos tradicionales... Torrens [el australiano que creó uno de los sistemas de registro más seguros del mundo] fue combatido encarnizadamente por los profesionales del derecho, pero logró vencer la resistencia de los abogados del sur de Australia; aunque esta historia es excepcional. Se precisa una cuña del mismo palo, y en la mayoría de los países la introducción de registros de títulos se ha debido, por regla general, a los esfuerzos de un abogado, aunque se tratara de

uno frenado por la oposición activa de los otros miembros hábiles de su profesión; y la oposición pasiva puede ser aún peor que la activa, que al menos gana o es derrotada. La oposición pasiva es más insidiosa; puede atontar el avance. No pocas leyes se han marchitado sobre la rama luego de recibir de los profesionales una bienvenida que demostró ser solo de labios para afuera o incluso un verdadero “beso de la muerte”; otras leyes incorporaron procedimientos tan dilatados que volvieron el avance casi imperceptible; leyes así no representan por cierto peligro alguno para la práctica establecida, y por ello tienden a ser aceptables para los profesionales del derecho, pero no logran realmente el objetivo; ellas meramente abultan la lista, si no de fracasos, al menos de “no éxitos”. [20]

Los abogados suelen conceder que otras disciplinas tienen que ser dinámicas, pero argumentan que el derecho debe ser estable. Esa veneración por el imperio de la ley, no importa a qué precio, llega al punto de que los abogados que apoyan la reforma se arriesgan al ostracismo de sus pares. En los países germanoparlantes, durante el siglo XIX y principios del XX, la hostilidad de los abogados hacia la reforma de la propiedad era tan intensa que cualquier colega reformista era llamado un *Nestbeschmutzer*: un animal que ensucia su propio nido.

La buena noticia para los reformadores es que los abogados más brillantes (no necesariamente los más exitosos) creen que la ley se hace para servir a la vida y no al revés. De un tiempo a esta parte, en Occidente, los juristas con visión de futuro se han impuesto a la tendencia reaccionaria en su profesión, aun en el contexto de la ley romana. Por cierto que la batalla siempre ha sido cuesta arriba, sobre todo porque, como ha comentado Peter Stein, “el aporte [de los abogados] a una comprensión apropiada de las instituciones legales fue opacado por su insistencia en ser anticuarios y su aceptación de la ley romana como un producto acabado”. [21] Sin embargo, con el paso del tiempo los grandes juristas europeos superaron los excesos de rigor pues, como señala Stein, “se volvieron expertos en los recovecos de la ley romana, y en cerciorarse de que ella se moviera con los tiempos”. [22] En contraste con la flagrante indolencia del resto de colegas, surgió en cada país europeo un conjunto de abogados de élite para ayudar a retirar la campana de vidrio.

Todo Gobierno deseoso de avanzar hacia un sistema de propiedad integrado debe diseñar una cuidadosa estrategia para tratar con el gremio de los abogados. La clave es elegir a los abogados correctos. Un líder sabio y sagaz evitará a los abogados diestros en el sutil arte de paralizar a los políticos a sustos y más bien identificará a quienes le puedan dar forma legal a una agenda de cambios, aun si eso significa chocar contra el sistema. Si el político reformista no elige a sus abogados con gran cuidado, estará a merced de los tecnócratas legales del Gobierno, que elogiarán la reforma en público y le serrucharán el piso desde las sombras.

En todo país existen abogados valientes y con ánimo reformista, y una vez que el criterio de selección para esas cualidades está claro, es posible identificar a las personas adecuadas. Muchos de esos abogados comprenden que los principales determinantes del cambio están por fuera de la ley. En todo país que he visitado, he encontrado grupos de abogados del Gobierno muy familiarizados con el sector extralegal, que a diario bregan por la armonía entre el sistema formal y los acuerdos extralegales. Algunos abogados académicos tienen aguda conciencia de que los órdenes paralelos de la ley legal y la extralegal operan en simultáneo. Pero su trabajo tiende a pasar inadvertido en la cúpula del Gobierno, de modo que también ellos permanecen inadvertidos. Es casi una regla que los abogados informados de la existencia de los dos órdenes y que simpatizan con la reforma sean marginados de la toma de decisiones políticas.

Son ellos a quienes el líder político debe convocar para ir al asalto del *statu quo* e implementar un irresistible programa nacional para formalizar la propiedad. Un ejército así, empero, no avanza de modo espontáneo. Cada abogado debe ser localizado, reclutado e incorporado a la vanguardia capaz de defender la reforma ante sus colegas. Ellos podrán hacer recular a los dinosaurios y explicar a los abogados en su propio lenguaje cuán crucial es para su futuro y el del país que se integre toda la propiedad en un sistema legal unificado abierto a todo el pueblo. Solo ellos pueden explicar al resto de sus colegas que los procedimientos legales existentes no solo se han vuelto una molestia, sino *el* obstáculo insalvable que impide a la mayoría de las personas del mundo crear capital. También los abogados son humanos. Una vez que comprendan que el sistema que defienden está irremediablemente obsoleto, reaccionarán positivamente.

Los técnicos

Los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo se la pasan gastando cientos de millones de dólares en tecnología de mapeo y registro computarizado para modernizar sus sistemas de propiedad, y aun así no logran integrar sus sectores extralegales, lo cual ya no sorprende a quien haya pensado en serio sobre las prioridades de la reforma de propiedad. En 1993, un experto del Banco Mundial advirtió que “se ha dado una tendencia a considerar la titulación de tierras como un problema técnico. A menudo los mapas se hacen y la agrimensura se realiza, pero los títulos no se redactan o expiden debido a un bloqueo sistémico o a problemas legales”. [23]

Hasta los técnicos temen estar demasiado fascinados por las nuevas tecnologías. Uno de los principales expertos en tierras y sistemas de información del Canadá ha expresado

en voz alta su preocupación de que algunos Gobiernos sigan considerando al mapeo la piedra angular de la propiedad:

En la actualidad corremos peligro de perpetuar este mito al intentar reducir la gerencia de recursos a un problema de sistema de información geográfica (GIS). La tecnología es atractiva; produce resultados tangibles. Pero es solo parte de la solución... Los consultores y las organizaciones de asistencia [al Tercer Mundo y a los países que salen del comunismo] a menudo exportan sistemas con los que están familiarizados (los suyos propios o alguno con el que han trabajado) sin dar peso suficiente a las necesidades y limitaciones del país beneficiario... Se precisa más modestia entre los consultores profesionales; hay una necesidad de que en ocasiones admitan que no siempre saben la respuesta o que su sistema puede no ser el apropiado.[24]

Los programas de creación de propiedad seguirán fracasando mientras los Gobiernos piensen que crear propiedad solo requiere entrar en contacto con cosas físicas; que la fotografía, la agrimensura, las mediciones y la computarización de los inventarios de sus activos físicos reúnen toda la información requerida para expedir títulos de propiedad. No es así. Las fotografías y los inventarios solo informan a las autoridades sobre el estado físico de los activos; pero nada dicen acerca del efectivo propietario de esos activos ni acerca de cómo han organizado las personas los derechos que las gobiernan. Todas las fotografías y los inventarios del mundo no pueden decirle a nadie qué normas locales dan obligatoriedad a esos derechos o qué red de relaciones los sostiene. Si bien los mapas y los inventarios son para medir y localizar los activos físicos a los que la propiedad está anclada, no dicen a los Gobiernos cómo construir el contrato social nacional que les permitirá crear una propiedad legal ampliada.

La propensión en algunos países a confinar los temas relacionados con la propiedad a los departamentos de mapeo y tecnología de la información ha opacado la naturaleza real de la propiedad. La propiedad no es realmente parte del mundo físico; su hábitat es jurídico y económico. La propiedad trata de cosas invisibles, mientras que los mapas son semblanzas de realidades físicas sobre el terreno. Los mapas capturan la información física de los activos, pero pasan por alto la esencia de la propiedad. Sin información institucional y económica pertinente sobre los acuerdos extralegales, no tienen cómo capturar la realidad fuera de la campana de vidrio. No logran cumplir, pues, con su trabajo real, que es ayudar a anclar los aspectos cruciales del contrato social en la realidad física, para mantener la virtualidad y la fisicalidad en sincronía.

Recién cuando el uso de sistemas de propiedad formal tenga cancha libre y los acuerdos extralegales sean reemplazados por la ley, tendrán las personas incentivos para entregar la información que mantenga los mapas y bases de datos al día y confiables. Quienes desean entrar al sistema de propiedad formal no lo hacen por un ansia de ser

mapeados, registrados o sujetos a impuestos; se unirán al sistema cuando los beneficios económicos les sean obvios y cuando estén seguros de que sus derechos seguirán siendo protegidos.

Mientras estos derechos estén protegidos por un contrato social extralegal, las personas no encontrarán motivo alguno para notificar a las autoridades sobre cualquier cambio en la disposición de sus activos. Solo cuando la ley formal reemplace los contratos extralegales como fuente de protección de la propiedad, aceptarán las personas su legitimidad y se interesarán por dar a las autoridades la información requerida para mantener al día mapas y registros. El emplazamiento donde el contrato social está localizado determina dónde pueden mantenerse actualizados los registros y los mapas.

Este no es un punto trivial. Los proyectos de titulación en los cuales priman los criterios técnicos tienden a degenerar en sistemas de identificación de existencias físicas, que luego sirven solo como reliquias históricas al igual que el *Domesday Book* inglés. Aunque todavía no parecen haberse percatado de ello, las industrias del mapeo y de la computación terminan pagando las consecuencias. Sus presupuestos para proyectos son aprobados por políticos que esperan que estos nuevos métodos incorporen a los pobres a los beneficios de la economía legal. Cuando se hace evidente que no lo hacen, los proyectos de mapeo son reducidos o liquidados. Mi equipo y yo hemos visto esto una y otra vez.

Estas tecnologías funcionan bien en los países avanzados; no exigen muchas maniobras legales o políticas porque estas fueron hechas más de cien años atrás. El contrato social total sobre la propiedad ya está firmemente instalado. Cuando hace unos 30 años se abrió el acceso a las bases de datos, los sistemas de información geográfica, los sensores remotos, los sistemas de posicionamiento global y todos los instrumentos de la maravillosa tecnología de la información, ya había en Occidente una información y una infraestructura legal bien integradas, lo cual permitió aprovechar los dispositivos de representación escrita y gráfica, y los servicios para mejorar el almacenamiento, la búsqueda y la manipulación de información.

No estoy diciendo que la ingeniería, la integración de sistemas, las empresas de tecnología de la información, los vendedores de equipos, los asesores de registros y los que suministran servicios de documentación de la propiedad especializada en agrimensura, mapeo y modernización de los registros no sean importantes para la creación de propiedad. Muy al contrario. Adecuadamente adaptados al registro masivo y puestos a operar en un ambiente extralegal, son indispensables para definir la ubicación física de las propiedades, así como para procesar e integrar información. En verdad son

ellos quienes consumirán la mayor parte de los presupuestos que se asigne a la reforma de la propiedad, una vez resueltos los problemas legales y políticos de incorporar al sector extralegal.

* * *

Solo un genuino liderazgo político puede alejar a la legislación sobre la propiedad de su preocupación por el pasado y llevarla a apreciar el presente; hacer que al exceso de admiración por la tecnología siga una preocupación por el bienestar de la sociedad. Se necesita políticos porque las instituciones existentes tienden a favorecer y proteger el *statu quo*. Persuadir a la tecnocracia para que se reconstruya y apoye el cambio es una tarea política.

La intervención política también es necesaria porque las organizaciones gubernamentales rara vez están diseñadas para ejecutar reformas rápidas y amplias. Suelen estar montadas como departamentos especializados; es decir, con una estructura con más sentido en los países desarrollados, donde solo se precisan cambios graduales, pues la ley y la propiedad formal ya están funcionando para todos. La creación de propiedad formal no se parece en nada a un programa de privatización, que solo supone vender más o menos una docena de paquetes de activos al año. La meta de la reforma de la propiedad es concederles derechos de propiedad sobre millones de activos a millones de personas en un plazo breve. Esto significa que por lo menos la mitad del trabajo tiene que ver con comunicaciones. Los líderes de la reforma de la propiedad necesitan describir cómo el capitalismo popular afectará a muchos de los diferentes grupos de interés, mostrarles los beneficios que se derivarán de ello y persuadirlos de que en ese ejercicio todos los segmentos de la sociedad saldrán ganando. Frente al sector extralegal, estos líderes deben apelar a su energía empresarial acumulada y demostrar las ventajas de integrar una nueva normatividad formal. Frente al sector legal, ellos deben explicar que las reformas propuestas no dañarán los derechos legítimos e imponibles, y que habrá ganancias agregadas para todos los grupos de interés.

Crear un sistema de propiedad que sea asequible a todos es fundamentalmente una labor política, porque es una tarea para personas que comprenden que la meta final de un sistema de propiedad no es definir estatutos elegantes, conectar computadoras resplandecientes o imprimir mapas multicolores. La meta de la propiedad formal es poner capital en manos de todo el país.

Referencias:

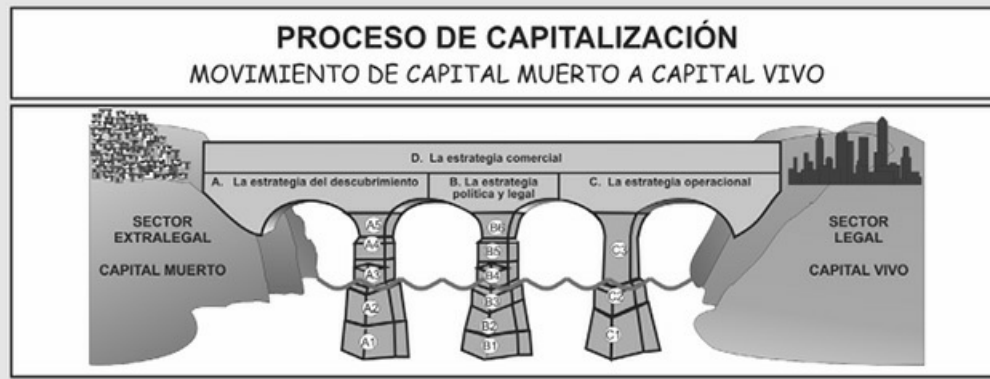
- 1 Reinold Noyes, C. (1936). *The Institutions of Property* (pp. 2-13). Nueva York: Longman's Green and Co.
- 2 Para una discusión muy lúcida y actualizada sobre este tema, véase William M. Landes y Richard A. Posner, "Adjudication as a Private Good", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 8, marzo de 1979, pp. 235-284.
- 3 C. Reinhold Noyes (1936). *The Institution of Poverty* (p. 20). Nueva York: Longman's Green and Co.
- 4 Payne, John C. (1961). In Search of Title, parte 1, *Alabama Law Review*, XIV(1), p. 17.
- 5 Rapaczynski, Andrzej (primavera de 1996). The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights, *Journal of Economic Perspectives*, 10(2), p. 88.
- 6 Para una discusión muy interesante sobre cómo las normas extralegales gobiernan las relaciones de propiedad en los Estados Unidos, véase Robert C. Ellicson, *Order Without Law-How Neighbors Settle Disputes* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991).
- 7 Posner, Richard A. (marzo-abril de 1989). "Hegel and Employment at Will: A Comment", *Cardozo Law Review*, 10.
- 8 Berman, Harold J. (1983). *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition* (pp. 555 y 556). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- 9 Harold J. Berman, op. cit., p. 557.
- 10 Cooter, Robert y Ulen, Thomas (1997). *Law and Economics, An Economic Theory of Property*, Reading (p. 79.) Massachusetts: Addison-Wesley.
- 11 Gruter, Margaret (1991). *Law and the Mind* (p. 62). Londres: Sage Publications.
- 12 Benson, Bruce L. (1990). *The Enterprise of Law* (p. 2). San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy.
- 13 Para una descripción acerca de cómo los informales tratan de ingresar al sector formal, véase Hernando de Soto, *The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World* (Nueva York: Harper & Row Publications, 1989, en especial caps. 1-4).
- 14 Leoni, Bruno (1972) *Freedom and the Law* (pp. 10-11). Los Ángeles: Mash Publishing.
- 15 Sugden, Robert (otoño de 1989). Spontaneous Order, *Journal of Economic Perspectives*, 3(4), pp. 93-94. También véase Hayek, F. A. (1973). "Law, Legislation and Liberty", 1-3, Londres: Routledge and Kegan Paul Ltd.
- 16 John C. Payne, op. cit., p. 20.
- 17 Véase John P., Powelson, *The Story of Land* (Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 1988).
- 18 Pipes, Richard. *The Russian Revolution* (p. 112). Nueva York: Vintage Books.
- 19 Datta, Samar K. y Nugent, Jeffrey B. (1986). Adversary Activities and Per Capita Income Growth, *World Development*, 14(12), p. 1458.
- 20 S. Rowton Simpson, *Land, Law and Registration* (p. 170). Londres: Cambridge University Press, 1976.
- 21 Stein, Peter (1980). *Legal Evolution. The Story of an Idea* (p. 53). Cambridge: Cambridge University Press.
- 22 Peter Stein, op. cit., p. 55.

- Holstein, Lynn (marzo de 1993). "Review of Bank Experience with Land Titling and Registration",
23 Documentos de trabajo, p. 9.
- 24 McLaughlin, J. D. y Nichols, S. E. (1989). "Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component", *Surveying and Mapping*, 49(2), p. 84.

Figura 23

PROCESO DE CAPITALIZACIÓN

Movimiento de capital muerto a capital vivo



A. LA ESTRATEGIA DEL DESCUBRIMIENTO

A.1 Identificar, localizar y clasificar activos extralegales (capital muerto)

A.1.1 Desarrollar especificaciones de reclutamiento local para penetrar al sector extralegal.

A.1.2 Determinar las causas de la acumulación de activos extralegales para desarrollar tipologías operativas.

A.1.3 Localizar sectores económicos y áreas geográficas en las que prevalecen las actividades extralegales.

A.2 Cuantificar el valor real y potencial de los activos extralegales (capital muerto)

A.2.1 Desarrollar metodologías apropiadas para estimar el valor de los activos extralegales utilizando información y datos reunidos en el trabajo de campo.

A.2.2 Construir criterios para reunir y procesar información y para confirmar resultados.

A.2.3 Establecer la importancia del valor de los activos extralegales.

A.3 Analizar la interacción del sector extralegal con el resto de la sociedad

A.3.1 Investigar los vínculos relevantes entre el Gobierno y los activos extralegales.

A.3.2 Investigar los vínculos relevantes entre las empresas legales y los activos extralegales.

A.3.3 Identificar los procesos donde el Gobierno ya ha tratado exitosamente con activos extralegales.

A.4 Identificar las normas extralegales que gobiernan la propiedad extralegal

A.4.1 Detectar y decodificar las normas extralegales que definen la manera en que se poseen y ejercen derechos de propiedad en las diferentes comunidades extralegales del país.

A.5 Determinar los costos de la extralegalidad en el país

A.5.1 Los costos para el sector extralegal.

A.5.2 Los costos para las empresas legales.

A.5.3 Los costos para el Gobierno.

B. LA ESTRATEGIA POLÍTICA Y LEGAL

B.1 Asegurar que el nivel político más alto asuma la responsabilidad de la capitalización de los pobres

B.2 Poner a operar entidades que permitan un cambio rápido

B.2.1 Identificar y conectar con el proceso de capitalización las diferentes instituciones que en la actualidad rigen los derechos de propiedad o facilitan su potencialidad para generar plusvalía.

B.2.2 Diseñar, obtener la aprobación y poner a operar entidades que permitan la rápida introducción de cambios en los diversos procesos requeridos para la capitalización. Si es posible, crear una única organización con el único mandato de capitalizar activos y descentralizar oficinas que suministren servicios por todo el país.

B.2.3 Asegurar que el proceso de capitalización incorpore las prioridades políticas del Gobierno y también refleje un consenso de la sociedad que haga que el proceso sea fácil de implementar.

B.3 Retirar los obstáculos legales y administrativos

B.3.1 Calcular los costos de la capitalización de activos extralegales, incluidos:

B.3.1.1 Permisos y licencias para la capitalización en todos los niveles del Gobierno.

B.3.1.2 Pagos para obtener esos permisos y licencias.

B.3.1.3 Requisitos, formularios y otros documentos exigidos.

B.3.1.4 Requisitos que no se pueden cumplir en la práctica.

B.3.1.5 Todos los otros costos de transacción, incluidas las moras.

B.3.2 Retirar los obstáculos legales y administrativos mediante la identificación y modificación de entidades, normas y prácticas que crean papeleo burocrático innecesario.

B.4 Crear consenso entre los sectores legales y extralegales

B.4.1 Determinar los puntos en que las normas extralegales coinciden con las legales a fin de delinear, con el apoyo de las comunidades extralegales, normas que acepten las pruebas extralegales de propiedad.

B.4.2 Asegurar que las normas legales delineadas incorporen la propiedad extralegal sin comprometer el nivel de seguridad que el orden legal existente confiere a la propiedad registrada debidamente, para obtener el consentimiento del sector legal.

B.5 Delinear normas y procedimientos que abaraten los costos de la posesión de activos legales por debajo de la posesión extralegal

B.5.1 Emitir las normas requeridas para que toda la propiedad en el país sea gobernada por el mismo cuerpo legislativo.

B.5.2 Ampliar la definición de pruebas de propiedad adecuándola al nuevo proceso, y consolidar las leyes y procedimientos que gobernarán el proceso de capitalización en paquetes administrativos operativos.

B.5.3 Consolidar la legislación dispersa en un único cuerpo legislativo con sus respectivos procedimientos.

B.5.4 Desarrollar instituciones y procedimientos que permitan economías de escala para todas las actividades que constituyen el proceso de capitalización.

B.5.5 Crear una alternativa conveniente y de bajo costo a las invasiones y a otras formas de apropiación extralegal. Consolidar el respeto por la ley estableciendo incentivos y disuasivos a fin de alentar las transferencias legales y desalentar las ilegales.

B.5.6 Diseñar e implementar procesos administrativos o privados de solución de conflictos para sustituir procesos judiciales, allí donde sea pertinente, a fin de alentar la conciliación dentro de la ley.

B.6 Crear mecanismos que reduzcan los riesgos asociados a la inversión privada, entre ellos los de credibilidad de títulos y de no pago por servicios públicos

C. LA ESTRATEGIA OPERACIONAL

C.1 Diseñar e implementar estrategias operativas para el trabajo de campo, procedimientos, cuadros de personal, equipo, oficinas de capacitación y manuales que permitan al Gobierno reconocer y procesar los derechos de propiedad individuales en el sector extralegal

C.1.1 Diseñar mecanismos para obtener la participación masiva de los miembros de los asentamientos extralegales, a fin de reducir los costos de la capitalización.

C.1.2 Llevar a cabo cursos de capacitación para organizar brigadas de capitalización que adviertan los tipos de extralegalidad que encontrarán.

C.1.3 Desarrollar manuales que expliquen a los líderes y a los pobladores de los asentamientos extralegales las maneras como pueden participar en la selección y la recolección de pruebas de propiedad.

C.1.4 Prepararse para la capitalización de las comunidades extralegales.

C.1.4.1 Identificar y entrenar a los promotores locales de cada comunidad.

C.1.4.2 Implementar una campaña de promoción local en cada comunidad.

C.1.4.3 Educar a cada comunidad acerca de las pruebas de propiedad requeridas.

C.1.4.4 Capacitar a los líderes locales para registrar la información de propiedad en formularios de registro.

C.1.4.5 Identificar y entrenar a verificadores privados para que certifiquen la información recogida por la comunidad.

C.1.5 Reunir y procesar la información sobre activos físicos.

C.1.5.1 Obtener o preparar mapas que muestren los límites de las parcelas individuales (preparar mapas de base digital para registrar información de límites allí donde sea necesario).

C.1.5.2 Verificar si los mapas que muestran las parcelas individuales corresponden a lo que se encuentra sobre el terreno.

C.1.5.3 Ingresar los mapas en el sistema de cómputo.

C.1.6 Reunir y procesar la información sobre la propiedad.

C.1.6.1 Reunir la información sobre la propiedad y transferirla a formularios de registro.

C.1.6.2 Verificar que los derechos de propiedad sean válidos bajo la nueva ley.

C.1.6.3 Ingresar la información sobre la propiedad en el sistema de cómputo.

C.1.6.4 Registrar oficialmente los derechos de propiedad.

C.1.6.5 Extender certificados a los beneficiarios en una ceremonia pública.

C.2 Implementar estrategias comunicativas usando los medios adecuados para alentar la participación del sector extralegal, el apoyo de la comunidad empresarial y del sector gubernamental, y el asentimiento de quienes tienen intereses establecidos en el statu quo

C.2.1 Conducir una campaña para cada tipo particular de comunidad en el sector extralegal, a fin de alentar su participación en el proceso.

C.2.2 Idear mecanismos que muestren a los beneficiarios del proceso de capitalización que sus activos estarán protegidos por el mismo marco institucional que protege los derechos de los inversionistas privados, tanto nacionales como extranjeros. Esto otorga a los propietarios una razón para respetar contratos regidos por el orden legal formal.

C.2.3 Conducir una campaña para cada comunidad legal que pueda estar sintiéndose vulnerable.

C.2.4 Diseñar los medios de comunicar a los sectores legales los beneficios de la capitalización, poniendo énfasis en la reducción de riesgos y haciendo evidente que la capitalización no afectará los derechos de propiedad existentes ni comprometerá los derechos de terceros.

C.2.5 Conducir una campaña para profesionales con intereses en la definición y protección de la propiedad, explicando su futuro papel y creciente compromiso dentro de un sector legal expandido luego de la capitalización.

C.3 Hacer una reingeniería de las organizaciones y los procesos registrales de manera que puedan acopiar todas las descripciones económicamente útiles sobre los activos extralegales del país e integrarlos en un único sistema computarizado de información.

C.3.1 Estructurar la organización del registro y de sus flujos internos de trabajo, simplificar los procesos de registro, establecer especificaciones para automatizar la información, diseñar e implementar un sistema de control de calidad, seleccionar y entrenar personal, y establecer los procedimientos para asegurar que el registro puede manejar un programa nacional masivo de capitalización.

C.3.2 Construir sistemas GIS para aportar capacidades analíticas espaciales.

C.3.3 Establecer mecanismos de control para garantizar que el costo de incorporación y servicios de registro sean suficientemente efectivos y razonables, y que sus usuarios no se sientan motivados a regresar a la extralegalidad.

C.3.4 Insertar las descripciones de las propiedades extralegales en formularios de registro computarizados y de fácil comprensión por parte del usuario. Formularios que puedan ser diferenciados, registrados y manejados en un solo ambiente computacional.

C.3.5 Desagregar la información tradicionalmente contenida en los títulos en categorías simples que puedan ingresar en el software de la computadora y ser sistematizadas para un fácil acceso, luego de haber efectuado una racionalización legalmente aprobada de los procedimientos existentes de acopio de información.

C.3.6 Facilitar la puesta al día de la información computarizada colocando centros de ingreso de datos cerca de los beneficiarios, disminuyendo los costos de transacción de la propiedad registrada (incluido el transporte) y de las actividades empresariales involucradas.

D. LA ESTRATEGIA COMERCIAL

D.1 Implementar los mecanismos de información y coerción que permitan la provisión de

D.1.1 Servicios bancarios, hipotecarios y crediticios

D.1.2 Servicios públicos (energía, agua, desagüe, telecomunicaciones)

D.1.3 Sistemas de cobranza (crédito, tarifas, impuestos)

D.1.4 Bases de datos/Servicios de información.

D.1.5 Seguros (Por daños a la propiedad, de vida, de crédito, por obligaciones, títulos)

D.1.6 Sistemas nacionales de identificación

D.1.7 Vivienda e infraestructura

D.1.8 Seguridad nacional

Figura 24

PRUEBAS DE PROPIEDAD POR LOS INFORMALES EN HAITÍ

Movimiento de capital muerto a capital vivo

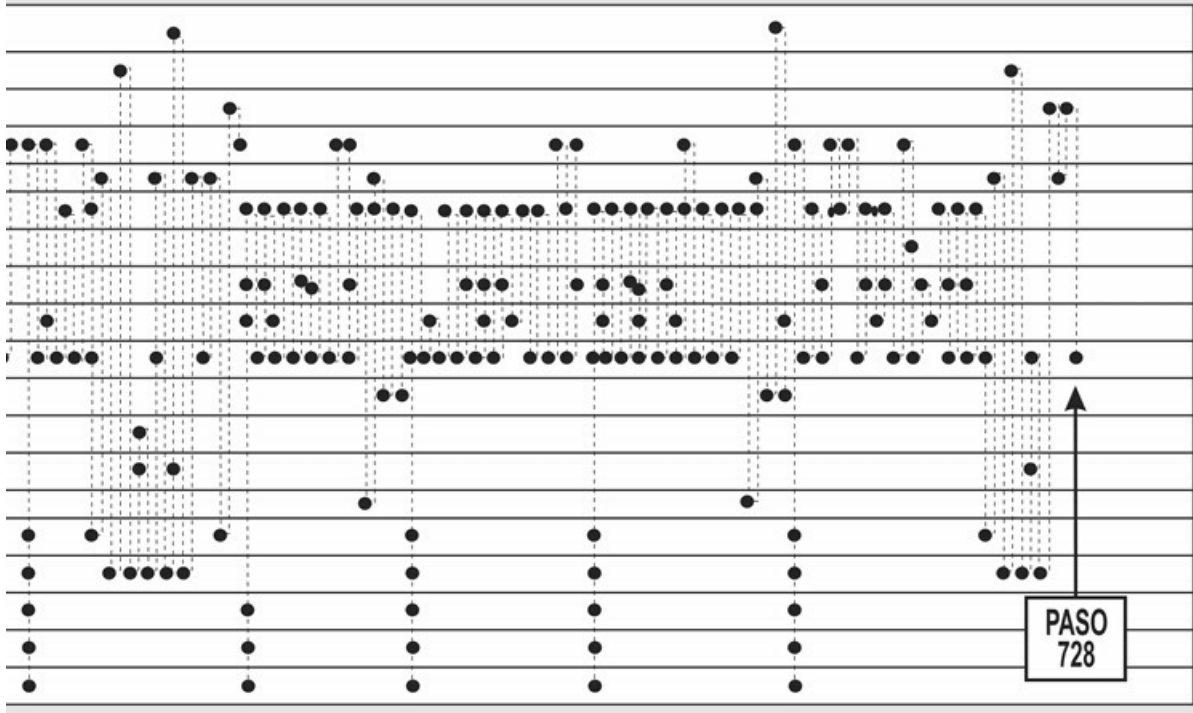
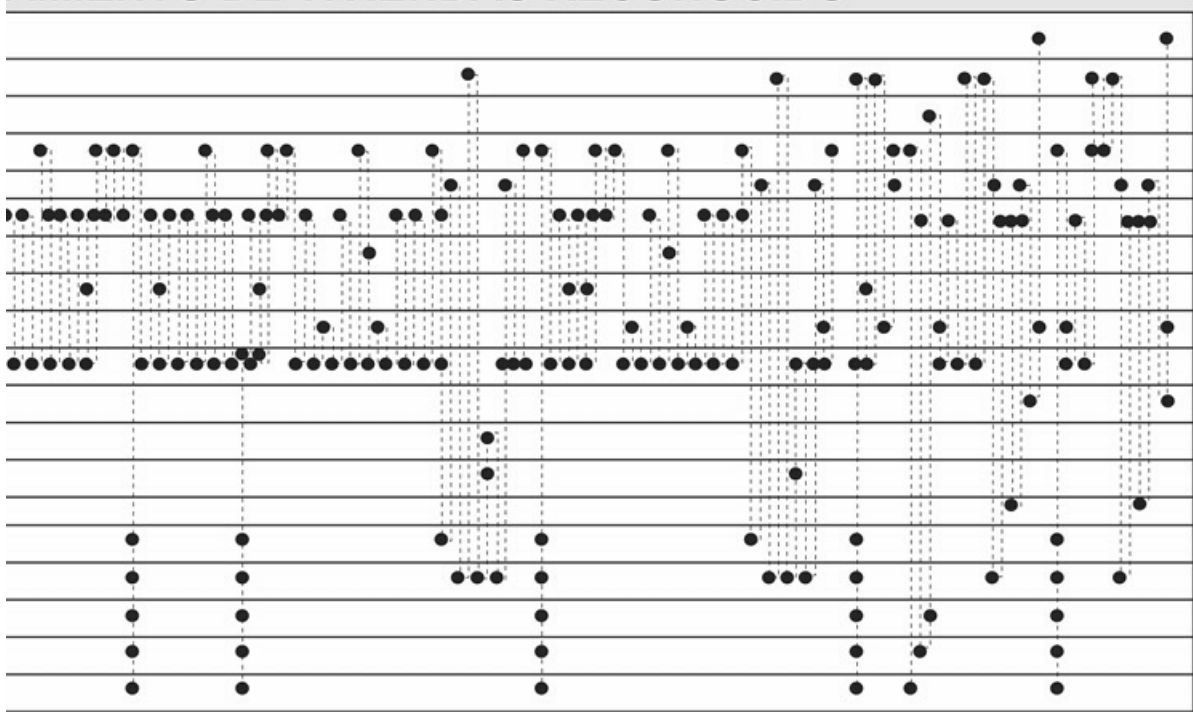
Figura 25

728 pasos burocráticos requeridos por la municipalidad de lima para obtener un título legal para una casa en un asentamiento de vivienda reconocido

ALCALDÍA	ALCALDE	
DIRECCIÓN MUNICIPAL	DIRECTOR	• • • • •
	PROMOTOR SOCIAL	
	TÉCN. ADMIN.	• • • • •
	TRANSPORTE	
DIRECCIÓN DE ADJUDICACIÓN	JEFE DE DIVISIÓN	• • • • •
	COMITÉ ESPECIAL	
	TÉC. INGENIERÍA	• • • • •
	TÉC. LEGAL	
DIRECCIÓN DE URBANIZACIÓN	TÉC. ADMIN.	• • • • •
	PROMOTOR	
	SEC. MUNICIPAL	
	ASESOR	
	TÉC. MUNICIPAL	
MESA DE PARTES	SEGUIMIENTO Y DESPACHO	• • • • •
	REGISTRO Y DESPACHO	• • • • •
	COBRO	• • • • •
	ACOTACIÓN	• • • • •
INTERESADO		• • • • •

↑
PASO 1

ALCALDÍA	ALCALDE	•
DIRECCIÓN MUNICIPAL	DIRECTOR	• • • • •
	PROMOTOR SOCIAL	• • • • •
	TÉCN. ADMIN.	• • • • •
	TRANSPORTE	• • • • •
DIRECCIÓN DE ADJUDICACIÓN	JEFE DE DIVISIÓN	• • • • •
	COMITÉ ESPECIAL	
	TÉC. INGENIERÍA	• • • • •
	TÉC. LEGAL	• • • • •
DIRECCIÓN DE URBANIZACIÓN	TÉC. ADMIN.	• • • • •
	PROMOTOR	
	SEC. MUNICIPAL	
	ASESOR	
	TÉC. MUNICIPAL	
MESA DE PARTES	SEGUIMIENTO Y DESPACHO	• • • • •
	REGISTRO Y DESPACHO	• • • • •
	COBRO	• • • • •
	ACOTACIÓN	• • • • •
INTERESADO		• • • • •



CAPÍTULO 7

A MANERA DE CONCLUSIÓN

¿Dónde está la sabiduría que perdimos en el conocimiento?

¿Dónde está el conocimiento que perdimos en la información?

T. S. ELIOT, "El primer coro de la roca"

El club privado de la globalización

La crisis del capitalismo fuera de los países avanzados no se debe a que la globalización internacional esté fracasando, sino a que los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo no han podido "globalizar" el capital en sus territorios. La mayor parte de las personas en estos países ve al capitalismo como un club privado, un sistema discriminatorio que solo beneficia a Occidente y a las élites que viven dentro de las campanas de vidrio instaladas en los países pobres.

Puede que más personas en el mundo estén calzando zapatillas Nike y exhibiendo relojes digitales, pero aun, mientras consumen mercadería moderna, son hartos conscientes de que todavía deambulan por la periferia del juego capitalista, sin real participación en él. La globalización no debería consistir solo en interconectar las campanas de vidrio de los pocos privilegiados. Esto ya ha sucedido antes. En el siglo XIX, la realeza que gobernaba Europa era literalmente una gran familia, con lazos de sangre y en constante contacto político y comercial entre primos de Alemania, Inglaterra, Francia, Holanda, España y Rusia. El capitalismo triunfó en el siglo XIX y prevaleció en todo el mundo industrializado hasta la Revolución rusa y la Gran Depresión. Pero como lo hicieron notar el filósofo español José Ortega y Gasset y el periodista estadounidense

Walter Lippman, el sistema capitalista, a pesar de su predominio y sofisticación, siempre fue vulnerable. El economista estadounidense Lester Thurow señala que ya en 1941:

Los Estados Unidos y Gran Bretaña eran en esencia los únicos países capitalistas [de primera magnitud] sobre la superficie de la tierra... El resto del mundo eran fascistas, comunistas o colonias feudales en el Tercer Mundo. La crisis final de los años 20 y la Gran Depresión de los años 30 pusieron al capitalismo al borde de la extinción. El capitalismo que ahora parece irresistible pudo, con unos pocos pasos equivocados, haber desaparecido.[1]

Los latinoamericanos no necesitan que se les recuerde que el capitalismo exitoso es un camino difícil. Por lo menos cuatro veces desde su independencia de España —en la década de 1820— han intentado incorporarse al capitalismo global y han fracasado. Reestructuraron su deuda, estabilizaron su economía mediante el control de la inflación, liberalizaron el comercio, privatizaron los activos estatales (vendiéndoles los ferrocarriles a los británicos, por ejemplo), se embarcaron en canjes de deuda por activos y remozaron sus sistemas tributarios. En el plano del consumo, las élites latinoamericanas importaron todo tipo de mercadería, desde trajes de *tweed* inglés y zapatos Church hasta autos Ford modelo T; aprendieron inglés y francés escuchando la radio o los discos; bailaron el charlestón y el Lambeth Walk y masticaron Chiclet's Adams. Pero nunca produjeron mucho capital vivo.

Hoy todos nos podemos beneficiar de la revolución en las comunicaciones y para algunos es señal de progreso que en Egipto la esfinge ahora mire directo hacia la marquesina de un Kentucky Fried Chicken. Sin embargo, solo 25 de los 200 países del mundo producen capital suficiente como para beneficiarse al máximo de la división del trabajo en los mercados globales ampliados. La savia del capitalismo no es Internet ni las franquicias de comida rápida. Es el *capital*. Solo el capital aporta los medios para apoyar la especialización y la producción e intercambio de activos en el mercado ampliado. El capital es la fuente de una productividad creciente y, por ello, constituye la riqueza de las naciones.

Pero solo los países occidentales y los pequeños enclaves de gente rica de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo tienen la capacidad de representar activos y potencial productivo, y por tanto la habilidad de producir y usar capital de forma eficiente. Hay una sensación cada vez mayor, aun entre algunas élites, de que, si se va a tener que depender de manera exclusiva y perenne de la bondad del capital que viene de fuera en diversas formas, nunca se podrá ser actor productivo en el juego capitalista global. Cada vez frustra más no ser dueño del propio destino. Los países que se embarcaron en la globalización sin dar a su propia gente los medios para producir

capital se están empezando a parecer cada vez menos a los Estados Unidos y cada vez más a la América Latina mercantilista plagada de actividad extralegal.[2] Diez años atrás pocos hubieran comparado a los países del antiguo bloque soviético con América Latina. Pero hoy el parecido es asombroso: gigantescas economías subterráneas, clamorosa desigualdad, mafias omnipresentes, inestabilidad política, fuga de capitales y flagrante incumplimiento de la ley.

De allí que fuera de Occidente quienes abogan por el capitalismo estén intelectualmente en retirada. Influyentes hace solo una década, hoy son vistos cada vez más como apologistas de las miserias e injusticias que aún afectan a la mayoría del pueblo. Por ejemplo, en 1999, la cámara alta consultiva de Egipto advirtió al Gobierno que “no siguiera siendo engañado por los llamados del capitalismo y de la globalización”.[3] Al haber soslayado el tema crucial de la propiedad, los defensores del capitalismo han permitido que se les asocie con los campeones del *statu quo* y con ello, ciegamente, han aceptado la imposición de la ley escrita vigente, sea esta discriminatoria o no.

Y vaya que la ley discrimina en esos países. Como lo ilustré en el capítulo 2, al menos 80 por ciento de esa población no puede insuflar vida a sus activos y hacerlos generar capital debido a que la ley los excluye del sistema de propiedad formal. Cuentan con millones de millones de dólares en capital muerto, pero es como si fueran estanques aislados cuyas aguas son absorbidas por una franja de arena estéril, en vez de formar una poderosa masa de agua capturable mediante un sistema de propiedad unificado y así recibir la forma requerida para producir capital. La gente posee y usa sus activos sobre la base de muchos consensos extralegales e inconexos en que la responsabilidad es manejada localmente. Sin los estándares comunes que trae la propiedad legal, los suyos son activos que carecen del lenguaje necesario para comunicarse entre sí. No tiene sentido exigirles una paciente espera hasta que los beneficios del capitalismo empiecen a gotear hacia ellos. Eso nunca sucederá a menos que los firmes cimientos de la propiedad formal hayan sido colocados en su lugar.

Mientras tanto, los promotores del capitalismo, todavía arrogantes y embriagados por su victoria sobre el comunismo, aún no han comprendido que sus reformas macroeconómicas no bastan. No debemos olvidar que la globalización está ocurriendo porque los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo están abriendo sus economías antes protegidas, estabilizando sus monedas y trazando marcos normativos para incrementar su comercio internacional y la inversión privada. Todo esto es bueno. Lo que no es tan bueno es que tales reformas han sido implementadas bajo la presunción de que las poblaciones de estos países ya están integradas al sistema legal y

que todos en ellas tienen la misma capacidad para usar sus recursos en el mercado abierto. Y no la tienen.

Como he argumentado en el capítulo 3, la mayoría de las personas no puede participar en un mercado ampliado porque no tiene acceso a un sistema de derechos de propiedad legal que represente sus activos y los haga ampliamente transferibles y fungibles, les permita ser gravados y haga que sus propietarios sean considerados responsables. Mientras los activos de la mayoría no sean documentados y rastreados apropiadamente por una burocracia de la propiedad, serán invisibles y estériles para el mercado.

Al estabilizar y ajustar “pegados a la letra”, los programas macroeconómicos de los globalizadores han racionalizado dramáticamente las gestiones económicas de los países en vías de desarrollo. Pero como esa “letra” no toma en cuenta que la mayoría de la gente carece de derechos de propiedad, solo realiza una fracción del trabajo requerido para crear una economía de mercado y un sistema capitalista consistentes. Sus instrumentos han sido diseñados para países donde la ley de propiedad ha sido “globalizada” internamente y donde ella ya ha sido articulada a eficientes instrumentos monetarios y de inversión.

Demasiados tecnócratas han adoptado una perspectiva excesivamente panorámica frente al proceso globalizador. Una vez que estabilizaron e hicieron ajustes a escala macro —lo cual permitió a los negocios legales y a los inversionistas extranjeros prosperar y a los economistas ortodoxos controlar la caja fiscal— sintieron que habían cumplido su deber. Como concentraron su mirada en conjuntos agregados de cifras, no pudieron averiguar si la gente, en efecto, contaba con los medios para participar en un mercado ampliado. Olvidaron que los agentes fundamentales del cambio son las personas. Pasaron por alto a los pobres. Y cometieron esta enorme omisión por desconocer el concepto de *clase*. En palabras de uno de los gurúes más destacados del conservadurismo, les faltó “la capacidad de comprender, aunque sea levemente, cómo viven los demás”.^[4]

Los autores de las reformas económicas en los países del Tercer Mundo y en los que salen del comunismo han dejado el asunto de la propiedad para los pobres en manos del *establishment* legal conservador al cual, salvo la conversión de alguno de sus miembros, no le interesa cambiar el *statu quo*. Como resultado, pese a la globalización, los activos de la mayoría de sus conciudadanos subsisten como capital muerto atrapado en el sector extralegal. Por eso, los defensores de la globalización y de las reformas de libre mercado están empezando a ser percibidos como agentes autocomplacidos de los intereses de quienes dominan la campana de vidrio.

Considerando al fantasma de Marx

La mayoría de los programas de reforma económica en las economías pobres podrían, en efecto, estar cayendo en la trampa que Karl Marx previó: que la gran contradicción del sistema capitalista es que propicia su propia desaparición al no poder evitar concentrar capital en pocas manos. Al no permitir acceso mayoritario a los mercados ampliados, estas reformas van dejando campo fértil para la confrontación de clase: una economía capitalista y de libre mercado para los pocos privilegiados que pueden concretar sus derechos de propiedad y pobreza en diversos grados para un gran sector subcapitalizado, que no alcanza a apalancar sus propios activos.

¿Confrontación de clase en estos días y en este tiempo? ¿No se derrumbó ese concepto con el muro de Berlín? Desafortunadamente, no. Esto puede resultar difícil de comprender para el ciudadano de un país avanzado, pues allí los descontentos con el sistema viven en “bolsones de pobreza”.^[5] Pero la miseria en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo no se da en bolsones; está regada por toda la sociedad. Los pocos bolsones que hay en aquellos países son los de la riqueza. Lo que Occidente denomina “la subclase” aquí es mayoría. Y en el pasado, cuando sus expectativas crecientes no eran atendidas, la masa de pobres furiosos ha puesto de rodillas a élites aparentemente sólidas. En la mayoría de los países del Tercer Mundo, la estabilidad política depende de servicios de inteligencia poderosos; y sus élites, con buen criterio, viven amuralladas, como en fortalezas.

Hoy la diferencia entre los países avanzados y el resto del mundo es, en buena medida, la diferencia entre países donde la propiedad legal está difundida y países donde las clases están divididas en dos: quienes pueden fijar los derechos de propiedad y producir capital y quienes no pueden. Si no se integra la propiedad extralegal a una única normatividad, estas sociedades con sus economías duales seguirán dando tumbos y desarrollándose chapucemente: con el llamado sector respetuoso de la ley de un lado y el sector extralegal empobrecido del otro. Pero, con el avance de las comunicaciones y con pobres mejor informados sobre lo que no tienen, la amargura frente al *apartheid* legal va a crecer. En algún momento quienes viven fuera de la campana de vidrio serán movilizados contra el *statu quo* por gente cuyo negocio político es nutrir sus agendas con descontento. “Si no inventamos formas de hacer a la globalización más inclusiva”, dice Klaus Schwab, del Foro Económico Mundial, “tendremos que encarar la perspectiva de un resurgimiento de las agudas confrontaciones sociales del pasado, magnificadas a nivel internacional”.^[6]

Puede que la Guerra Fría haya concluido, pero los viejos argumentos de clase no han desaparecido. La persistencia de actividades subversivas y el repunte de conflictos étnicos y culturales por todo el mundo prueba que las personas muy insatisfechas siguen constituyéndose en clases basadas en agravios compartidos. El semanario *Newsweek* señala que, desde los años 80, por toda América, “cada una de estas luchas tiene su historia particular, pero todos los luchadores denuestran al mismo enemigo: el nuevo rostro del capitalismo latinoamericano”.^[7] En tales situaciones, la caja marxista de herramientas intelectuales viene mejor equipada que el pensamiento capitalista para explicar el conflicto de clase. El capitalismo carece de un análisis comparable y no tiene una estrategia seria para llegar a los pobres del sector extralegal. Los capitalistas suelen no tener explicación sistémica alguna acerca de por qué la gente de la subclase llegó adonde está y de cómo el sistema podría ser modificado para sacarla de allí.

No debemos subestimar el poder latente de la teoría marxista en un tiempo en que las masas con poca esperanza están buscando aquella visión integradora del mundo que mejore su crítico panorama económico. En épocas de florecimiento económico suele haber poco tiempo para reflexiones profundas. En cambio, con la crisis, las mentes que buscan orden y explicaciones se agudizan hasta la obsesión. El pensamiento marxista, en cualquier forma en que reaparezca —y lo hará—, aporta una serie de conceptos mucho más poderosos para intentar resolver problemas políticos del capitalismo fuera de los países avanzados que los del pensamiento capitalista.

Las intuiciones de Marx sobre el capital, como observó hace poco el financista George Soros, son a menudo más sofisticadas que las de Adam Smith.^[8] Para empezar, Marx comprendió claramente que “el dinero y las mercancías en sí mismas no son más capital de lo que lo son los medios de producción y de subsistencia. Que les falta transformarse en capital”.^[9] También comprendió que, si los activos podían ser convertidos en mercancía e interactuar en los mercados, entonces podían expresar valores imperceptibles para los sentidos, pero captables para producir rentas. Para Marx, la propiedad era un tema importante porque él tenía claro que quienes se apropian de los activos obtienen de ellos mucho más que sus atributos físicos. Por ello, la caja de herramientas marxista les ha legado a los anticapitalistas poderosas formas de explicar por qué la propiedad privada necesariamente pondrá los activos en manos de los ricos a expensas de los pobres.

Para quienes aún no lo han advertido, el arsenal del anticapitalismo y la antiglobalización está creciendo. Hoy hay estadísticas serias que aportan a los anticapitalistas los pertrechos precisos para argumentar que el capitalismo es, sobre todo, la transferencia de propiedad de los países pobres a los países más ricos; que la

inversión privada de Occidente en los países en vías de desarrollo es ni más ni menos la explotación masiva de sus recursos y sus mercados por parte de las multinacionales. Ciertamente que durante la década pasada aumentó el número de carros ostentosos, mansiones y centros comerciales a lo California en la mayoría de los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo, pero también han aumentado los pobres. Una investigación de Nancy Birdsall y Juan Luis Londoño demuestra que, en el decenio pasado, la pobreza ha crecido más rápido y la distribución del ingreso ha empeorado.[10] Según el Informe de Desarrollo Humano 1999 de las Naciones Unidas, el producto bruto interno en la Federación Rusa cayó 41 por ciento, de 1990 a 1997, empujando a millones de personas al sector extralegal y a la pobreza. La expectativa de vida para los varones rusos se ha reducido cuatro años, a 58. El informe culpa de ello a la transición al capitalismo y a los efectos de la globalización.

Estas investigaciones aportan saludables advertencias, pero también instalan los misiles intelectuales necesarios para desalentar los programas de privatización y el capitalismo global. Por ello, es crucial reconocer los paradigmas marxistas latentes y luego añadirles lo que hemos aprendido en el siglo transcurrido desde que murió Marx. Hoy podemos demostrar que, si bien Marx vio claro que es posible generar una vida económica paralela a los activos físicos mismos —y que “las producciones del cerebro humano aparecían como seres independientes dotados de vida”[11] —, no llegó a captar del todo que la propiedad formal no es un simple instrumento de apropiación, sino también un medio para alentar la creación del genuino valor adicional utilizable. Tampoco advirtió que los mecanismos contenidos en el sistema de propiedad mismo son los que dan a los activos y al trabajo invertido en ellos la forma requerida para la creación de capital. Si bien el análisis de Marx acerca de cómo los activos se vuelven trascendentes y sirven para fines sociales más amplios una vez que son intercambiables es fundamental para comprender la riqueza, él no pudo prever en qué medida los sistemas de propiedad legal se volverían vehículos cruciales para el incremento del valor de cambio.

Marx comprendió, mejor que nadie en su tiempo, que en economía no hay mayor ceguera que la de considerar a los recursos exclusivamente en términos de sus propiedades físicas. Él era muy consciente de que el capital era “una sustancia independiente... en la que el dinero y las mercancías son meras formas que asume y de las que se desprende en su momento”. [12] Pero vivió en una época en que acaso aún era demasiado pronto para ver cómo la propiedad formal podía, mediante la representación, hacer que esos mismos recursos desempeñaran funciones adicionales y produjeran valor excedente (plusvalía). En consecuencia, Marx no advirtió que pudiera

estar en el interés de todos ampliar el espectro de los beneficiarios de la propiedad. Los títulos de propiedad solo eran la punta visible de un iceberg de propiedad formal que crecía día a día. El resto del iceberg hoy es un enorme recurso hecho por el hombre para extraer el potencial económico de los activos. Por eso, Marx no comprendió del todo que la propiedad legal es el proceso indispensable que fija y despliega capital; que sin propiedad formal la humanidad no puede convertir el fruto de su trabajo en formas fungibles, líquidas que pueden ser diferenciadas, infinitamente combinadas, divididas e invertidas para producir valor excedente. No captó que un buen sistema de propiedad legal, como una cuchilla del Ejército suizo, tiene muchas más funciones que solo la hoja elemental de “ser el dueño”.

Gran parte del pensamiento de Marx es obsoleto porque la situación actual no es la de la Europa de su tiempo. El capital potencial no es más el privilegio de unos pocos. Desde el fallecimiento de Marx, Occidente se las arregló para terminar de establecer un marco legal que diera acceso mayoritario a la propiedad y a los medios de producción. A Marx probablemente le chocaría descubrir que en los países en vías de desarrollo gran parte de la masa no está constituida por proletarios legales oprimidos, sino por pequeños empresarios extralegales oprimidos a pesar de contar con considerables activos.

Nuestra admiración por los buenos sistemas de propiedad no nos impide; sin embargo, notar, al igual que lo hizo Marx, que estos sistemas también pueden ser usados para robar. El mundo siempre estará lleno de tiburones expertos en usar los papeles de propiedad para alzarse con los bienes de gente confiada. Pero oponerse a los sistemas de propiedad formal por esta razón obligaría a abolir también las computadoras o los automóviles porque la gente los usa para cometer crímenes. Si Marx viviera hoy y observara la rapiña de recursos ocurrida a ambos lados de la cortina de hierro, probablemente coincidiría en que el pillaje puede darse con o sin un régimen de propiedad privada y que controlar el robo depende más del ejercicio del poder que de la propiedad. Además, aunque Marx dio a “valor excedente” —o plusvalía— una definición específica, el significado de la expresión no está encadenado a su pluma. La gente siempre ha producido plusvalía para crear pirámides, catedrales o costosos ejércitos, para nombrar unos pocos ejemplos. Es evidente que gran parte del valor excedente actual de Occidente no se ha originado en la escandalosa expropiación del tiempo de trabajo, sino en la manera como la propiedad ha dado a las mentes los mecanismos con los cuales extraer trabajo adicional de las mercancías.

Como nosotros ahora, Marx estuvo influenciado por las condiciones sociales y tecnológicas de su tiempo. La expropiación a pequeños propietarios de sus medios de

subsistencia, el acceso a derechos de propiedad privada a partir de privilegios feudales, el robo de tierras comunes, la esclavización de las poblaciones aborígenes, el saqueo a los conquistados y la “cacería comercial de pieles negras” por parte del sistema colonial pueden haber sido todas condiciones esenciales para lo que Marx denominó “acumulación primitiva de capital”. Tales condiciones son difíciles de repetir hoy. Las actitudes han cambiado y no es poco lo que ese cambio les debe a los escritos del propio Marx. El saqueo, el esclavismo y el colonialismo hoy son criticados por todos los Gobiernos. La mayoría de los países suscriben hoy tratados como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y sus constituciones establecen al acceso igualitario a los derechos de propiedad como uno de los derechos fundamentales de la humanidad.

Más aún, como vimos en el capítulo 6, las autoridades de los países en vías de desarrollo no han sido renuentes a dar a los pobres acceso a los activos. Si bien el grueso de las construcciones y los negocios extralegales espontáneos en las ciudades a lo largo del Tercer Mundo y la ex Unión Soviética no ha sido formalmente titulado, los Gobiernos han aceptado (aunque solo de modo tácito) su existencia y sus acuerdos de propiedad. A lo largo del siglo XX, muchos países en vías de desarrollo han entregado grandes extensiones de tierra a los agricultores pobres en programas de reforma agraria (aunque sin las representaciones de propiedad necesarias para crear capital). Tampoco las autoridades en esos países han escatimado presupuestos para asuntos de propiedad. Miles de millones de dólares han ido a actividades relacionadas con el registro de la propiedad.

La propiedad es un amigable instrumento para que la mente capte el capital

A lo largo del libro he intentado demostrar que ahora tenemos datos suficientes como para realizar un avance sustantivo en el desarrollo. Con ellos podemos trascender el estancado debate “izquierda vs. derecha” en torno a la propiedad y ahorrarnos la repetición de las mismas viejas batallas. La propiedad formal es más que la condición de dueño. Como vimos en el capítulo 3, la propiedad debe ser vista como un proceso indispensable que aporta los instrumentos para concentrar el pensamiento sobre aquellos aspectos de los recursos de los cuales se puede extraer capital. La propiedad formal es más que un sistema para titular, registrar y mapear los activos; es un instrumento del pensamiento, al representar activos de manera que la mente humana pueda trabajar con ellos en la generación de valor excedente. La propiedad formal debe

ser universalmente accesible para poder llevar a todos a un contrato social en que la cooperación eleve la productividad de la sociedad.

Lo que define a un buen sistema de propiedad legal es que facilita el trabajo mental. Obtiene y organiza la información sobre activos registrados en formas que podemos controlar. Reúne, integra y coordina datos sobre los activos y su potencial y, además, nuestras ideas acerca de ellos. En suma, el capital resulta de la habilidad de Occidente en el uso de los sistemas de propiedad para representar sus recursos en un contexto virtual. Solo allí las mentes se pueden encontrar para identificar y comprender el significado de los activos para la humanidad.

El aporte revolucionario de un sistema de propiedad integrado es que resuelve un problema cognitivo básico. No bastan nuestros cinco sentidos para procesar la compleja realidad de un mercado ampliado, mucho menos de uno globalizado. Necesitamos que los datos económicos acerca de nosotros mismos y de nuestros recursos sean reducidos a sus esencias económicas para que nuestras mentes puedan captarlos fácilmente. Un buen sistema de propiedad hace eso: da a los activos una forma que nos permite distinguir lo que tienen de similar, de diferente y dónde se conectan con otros activos. Los fija en representaciones que el sistema rastrea a medida que viajan por el tiempo y el espacio. Además, permite a los activos volverse fungibles al representarlos en nuestras mentes de manera que resulten fáciles de combinar, dividir y mover para producir conjuntos de mayor valor. Esta capacidad combinatoria y recombinatoria es el impulso central del crecimiento económico, cuyo *leitmotiv* no es sino obtener productos de alto valor a partir de insumos de bajo valor.

Un buen sistema de propiedad legal es un medio que nos permite comprendernos unos a otros, hacer conexiones y sintetizar la información sobre nuestros activos a fin de elevar nuestra productividad. Es una manera de representar la realidad que nos permite trascender las limitaciones de nuestros sentidos. Las representaciones de propiedad bien diseñadas nos permiten enfocar el potencial económico de los recursos y así poner de relieve lo que podríamos hacer con ellos. No son “mero papel”: son dispositivos mediadores que nos entregan información útil sobre cosas que no están manifiestamente presentes.

Los registros de propiedad orientan nuestro conocimiento acerca de las cosas hacia un fin; como decía Santo Tomás de Aquino, “tal como la flecha es movida por el arquero”. [13] Al representar los aspectos económicos de las cosas que poseemos y reunirlos en categorías que nuestras mentes pueden captar rápidamente, los documentos de propiedad reducen los costos de tratar con activos e incrementan su valor en la misma proporción. Esta noción de que el valor de las cosas puede aumentar al reducirse los

costos de informarse sobre ellas y de usarlas para realizar transacciones es uno de los principales aportes del premio Nobel Ronald Coase. En su tratado "La naturaleza de la empresa", Coase estableció que los costos de llevar a cabo transacciones pueden reducirse sustantivamente dentro del contexto controlado y coordinado de una empresa.[14] En este sentido, los sistemas de propiedad son como la empresa de Coase: ambientes controlados para reducir los costos de transacción.

La capacidad de la propiedad de revelar el capital latente en los activos que acumulamos nace de una de las mejores tradiciones intelectuales: aquella que busca la manera de controlar nuestro medio ambiente para prosperar. Por miles de años, nuestros hombres más sabios nos han estado diciendo que la vida tiene diferentes grados de realidad, muchos de ellos invisibles y que solo podremos tener acceso a ellos si construimos instrumentos de representación. Como en la célebre analogía de Platón, somos como prisioneros encadenados en una caverna, de espaldas a la entrada, de manera que lo único que podemos saber del mundo son sombras proyectadas sobre la pared que está frente a nosotros. La verdad que este ejemplo consagra es que muchas cosas que guían nuestro destino no son evidentes por sí mismas. Por eso, la civilización se ha esforzado por diseñar sistemas de representación que permitan captar y acceder a aquella parte de nuestra realidad que es virtual y representarla en términos que podamos comprender.

Como dice Margaret Boden: "Algunas de las creaciones humanas más importantes han sido los sistemas de representación. Entre ellos las notaciones formales, como los números arábigos (sin olvidar el cero), las fórmulas químicas o los pentagramas, mínimas y negras que usan los músicos. Los lenguajes de programación [de las computadoras] son un ejemplo más reciente..."[15] Los sistemas de representación como las matemáticas y los de la propiedad integrada nos ayudan a manipular y a ordenar las complejidades del mundo en una forma que todos podamos comprender y nos permiten comunicar asuntos conexos que de otra manera no podríamos manejar. Son lo que el filósofo Daniel Dennett ha llamado "extensiones que son prótesis de la mente". [16] Mediante representaciones traemos a la conciencia aspectos claves del mundo y así cambiamos nuestra forma de pensar sobre él. El filósofo estadounidense John Searle ha señalado que a partir de un consenso podemos asignar "un nuevo status a algún fenómeno, una función acompañante que no depende de los rasgos físicos intrínsecos del fenómeno en cuestión".[17] Esto me parece muy próximo a lo que hace la propiedad legal: asigna a los activos por contrato social y en un universo conceptual un status ajeno a sus características físicas, y eso les permite ejecutar funciones que generan capital.

Esta noción de que los humanos organizamos la realidad a partir de un universo

conceptual ocupa el centro de la filosofía en todo el mundo. En Francia, el filósofo Michel Foucault denominó a este universo una “región intermedia” que aporta un sistema de conmutadores (*codes fondamentaux*) que constituye la red secreta donde la sociedad establece el espectro en continua expansión de su potencial (*les conditions de possibilité*). [18] Yo veo a la propiedad formal como una suerte de patio de maniobras que nos permite ampliar más y más el potencial de los activos que acumulamos, aumentando cada vez más el capital. También me he beneficiado de la noción de Karl Popper de *Mundo 3*—una realidad independiente del *Mundo 1* de objetos físicos y del *Mundo 2* de los estados mentales— donde los productos de nuestras mentes toman una existencia autónoma que afecta la manera como tratamos con la realidad física.[19] Y la propiedad formal nos lleva a este mundo conceptual, que es donde Occidente organiza la información sobre los activos y extrae de ellos el potencial para generar capital.

De modo que la propiedad formal es esta cosa extraordinaria, mucho mayor que la simple condición de dueño. A diferencia de los tigres y los lobos, que enseñan los dientes para proteger su territorio, el hombre, físicamente mucho más débil que las fieras, ha usado la mente para crear un entorno legal —la propiedad— que protege su territorio. Sin que nadie lo advirtiera plenamente, los sistemas de representación que Occidente creó para solucionar los reclamos territoriales tomaron vida propia, aportando la información básica y las reglas necesarias para fijar y producir capital. El reto está en que ello también ocurra en el resto del mundo.

Los enemigos de las representaciones

Es irónico que los enemigos del capitalismo siempre hayan parecido más conscientes del origen virtual del capital que los propios capitalistas. Es este aspecto virtual del capitalismo el que les resulta tan insidioso y peligroso. El capitalismo, acusa Viviane Forrester en su best seller *L'horreur économique*, “ha invadido tanto el espacio físico como el virtual... ha confiscado y ocultado la riqueza como nunca antes, la ha retirado del alcance de la gente escondiéndola en forma de símbolos. Símbolos que se han vuelto sujetos de intercambios abstractos que se llevan a cabo solo en el mundo virtual”. [20] Lo sepa o no, Forrester es parte de una larga tradición de personas incómodas con las representaciones económicas de la realidad virtual, aquellas “sutilezas metafísicas” que, sin embargo, Marx consideró necesarias para comprender y acumular la riqueza.[21]

El temor a la virtualidad del capital es comprensible. Cada vez que la civilización aparece con una manera nueva de usar las representaciones para manejar el mundo físico, la gente se vuelve suspicaz. Cuando Marco Polo volvió de la China asombró a los

Europeos con la noticia de que los chinos no usaban dinero de metal, sino papel-moneda, novedad que la gente rápidamente denunció como alquimia. El mundo europeo se resistió al dinero como representación hasta el siglo XIX. Las formas más recientes de dinero derivativo —dinero electrónico, giros y la hoy ubicua tarjeta de crédito— también tardaron en ser aceptadas. A medida que las representaciones de valor devienen menos ponderosas y más virtuales, las personas adoptan un comprensible escepticismo. Las nuevas formas de derivados de propiedad (por ejemplo, papel-valor respaldado por hipotecas) pueden ayudar a formar capital adicional, pero también hacen más compleja la comprensión de la vida económica. Por lo cual las personas tienden a sentirse más cómodas con la imagen de los nobles trabajadores sudorosos de los murales soviéticos y latinoamericanos, laborando afanosamente en el campo y operando máquinas, que con la imagen de unos capitalistas cambalacheando títulos, acciones y bonos en la realidad virtual de sus computadoras. Es como si trabajar con representaciones ensuciara las manos más que trabajar con la tierra, la mugre y la grasa.

Como todos los sistemas de representación —desde el lenguaje escrito hasta el dinero y los cibernúmeros—, los documentos de propiedad han sido vistos por muchos intelectuales como un instrumento de engaño y de opresión. Las actitudes negativas frente a las representaciones han sido poderosas corrientes subterráneas en la formación de las ideas políticas. En su libro *De la gramatología*, el filósofo Jacques Derrida recuerda cómo Jean Jacques Rousseau argumentaba que la escritura era una importante causa de la desigualdad humana. Para Rousseau, quienes conocían la escritura podían controlar las leyes escritas y los documentos oficiales, y por tanto también el destino de las personas. Claude Lévi-Strauss también ha argumentado que “la función principal de la comunicación escrita es facilitar la dominación”. [22]

Soy consciente, tanto como puede serlo cualquier anticapitalista, de cómo los sistemas de representación, en particular los del capitalismo, han sido usados para explotar y conquistar; cómo han dejado a muchos a merced de pocos. He discutido en este libro cómo el papel oficial ha sido usado para la dominación desembozada. Y, sin embargo, el arte y ciencia de la representación es una de las vigas maestras de la sociedad moderna. No hay forma de que las diatribas contra la escritura, el dinero electrónico, los símbolos cibernéticos o los documentos de propiedad los hagan desaparecer. Más bien debemos hacer sistemas de representación más simples y transparentes y trabajar fuerte para ayudar a la gente a comprenderlos. De otra manera, el *apartheid* legal persistirá y las herramientas para crear riqueza permanecerán en manos de quienes viven dentro de la campana de vidrio.

¿Es cultural el éxito en el capitalismo?

Piense en Bill Gates, el más exitoso y rico empresario del mundo. Aparte de su genio personal, ¿cuánto de su éxito se debe a sus antecedentes culturales y a su “ética protestante”? ¿Y cuánto se debe al sistema de propiedad legal de los Estados Unidos?

¿Cuántas innovaciones de *software* podría haber hecho sin patentes que las protegieran? ¿Cuántos tratos y proyectos a largo plazo podría haber realizado sin contratos de cumplimiento obligatorio? ¿Cuántos riesgos podría haberse tomado al principio sin sistemas de responsabilidad limitada y pólizas de seguros? ¿Cuánto capital hubiera podido acumular sin registros de propiedad en los cuales fijar y almacenar aquel capital? ¿Cuántos recursos hubiera podido congregarse sin representaciones de propiedad fungibles? ¿A cuántas otras personas habría podido hacer millonarias si no hubiera sido capaz de distribuir sus opciones de acceso al capital accionario? ¿De cuántas economías de escala se hubiera podido beneficiar de haber tenido que operar sobre la base de industrias caseras dispersas e imposibles de combinar? ¿Cómo podría trasladarles los derechos sobre su imperio a sus hijos y colegas sin una sucesión testada?

No creo que Bill Gates ni gran empresario alguno hubiera podido ser exitoso sin sistemas de derechos de propiedad basados en contratos sociales fuertes y bien integrados. Modestamente, sugiero que antes de que cualquier gran señor que vive campana de vidrio adentro intente convencernos de que tener éxito en el capitalismo exige ciertos rasgos culturales; esperemos primero a ver qué sucederá cuando los países en vías de desarrollo y los que salen del comunismo establezcan sistemas de derechos de propiedad capaces de crear capital para todos.

A lo largo de la historia, la gente ha confundido la eficiencia de los instrumentos de representación que heredaron para crear valor excedente con los valores inherentes a su cultura. Olvidan que a menudo lo que da el margen de ventaja a determinado grupo de personas es el uso innovador que hace de un sistema de representaciones desarrollado por otra cultura. Por ejemplo, los habitantes del norte europeo tuvieron que copiar las instituciones legales de la antigua Roma para organizarse ellos mismos; aprendieron el alfabeto de los griegos y tomaron de los árabes los símbolos numéricos y los sistemas para transmitir información y calcular. Hoy pocos son conscientes del tremendo margen de ventaja que los sistemas de propiedad formal han dado a las sociedades de Occidente. A resultas de ello, muchos occidentales han sido llevados a creer que lo que apunta al capitalismo exitoso es una ética del trabajo heredada o la angustia existencial creada por sus religiones. Esto no es así. En todo el mundo se trabaja duro cuando se

puede y la angustia existencial o las madres que abruman no son monopolios calvinistas o judíos (yo soy tan ansioso como cualquier calvinista de la historia, en especial las noches de domingo; y en un concurso de madres avasalladoras, colocaría a la mía, que está en el Perú, a competir con cualquier señora de Nueva York). Gran parte de la agenda de investigación necesaria para explicar por qué el capitalismo fracasa fuera de Occidente naufraga en un mar de ideas no examinadas y, por lo general, no sometibles a prueba, etiquetadas como “cultura” y cuyo principal efecto es permitir que demasiados habitantes de los enclaves privilegiados de este mundo disfruten de un sentimiento de superioridad.

Los argumentos culturales irán siendo descartados a medida que se vayan dejando sentir los efectos de tener buenas instituciones políticas y leyes de propiedad. Mientras tanto, como ha señalado Fareed Zakaria, de la revista *Foreign Affairs*,

La cultura está de moda. Por cultura no me refiero a Wagner o al expresionismo abstracto —que siempre han estado de moda—, sino más bien a cultura como explicación de los fenómenos sociales... Las explicaciones culturales persisten porque gustan a los intelectuales. Ellas valorizan el conocimiento detallado de la historia de los países, un conocimiento que abunda entre los intelectuales. Ellas añaden un aire de misterio y de complejidad al estudio de las sociedades... Pero la cultura misma puede ser moldeada y cambiada. A muchas actitudes, gustos y preferencias culturales subyacen las fuerzas políticas y económicas que les dieron forma.[23]

Esto no es para decir que la cultura no cuenta. Todo el mundo tiene preferencias, destrezas y patrones de conducta específicos que pueden ser considerados como culturales. El desafío es discernir cuáles de estos rasgos son realmente la identidad profunda, inmodificable, de una persona y cuáles están determinados por límites económicos y legales. La invasión ilegal de propiedades del Estado en Egipto y el Perú ¿es el resultado de antiguas tradiciones nómades, inextirpables en la cultura árabe y de la costumbre quechua de ir y venir cultivando sembríos a diferentes alturas sobre el nivel del mar sobre un eje vertical en los Andes? ¿O sucede porque, tanto en Egipto como en el Perú, toma más de 15 años obtener derechos de propiedad legal a tierras desérticas? Según mi experiencia, las invasiones se deben, sobre todo, a esto último. Cuando hay acceso a un mecanismo ordenado para instalarse sobre un terrero o en un negocio, que se encuentra reflejado en el contrato social, la gente toma la vía legal, y solo una minoría, como en cualquier parte, insiste en la apropiación extralegal. Gran parte de la conducta hoy atribuida a herencias culturales no es el resultado inevitable de rasgos étnicos o idiosincrásicos, sino de un cálculo racional del costo-beneficio relativo de ingresar al sistema de propiedad legal.

La propiedad legal vuelve poderosos a los individuos en cualquier cultura y dudo que la propiedad *per se* contradiga de plano a alguna cultura importante. Es evidente que los migrantes vietnamitas, cubanos o indios han tenido pocos problemas para adaptarse a la ley de propiedad de los Estados Unidos. Si la ley de propiedad está correctamente concebida puede trascender las culturas y aumentar la confianza entre ellas y a la vez reducir los costos de reunir las cosas y las ideas.[24] La propiedad legal establece las tasas de cambio entre diferentes culturas y así les da un cimiento económico común a partir del cual pueden dialogar.

La única carta disponible

Estoy convencido de que el capitalismo ha perdido el rumbo en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo. No es equitativo. Está desconectado de quienes deberían ser sus principales seguidores. No parece una causa que promete oportunidades para todos, sino cada vez más el *leitmotiv* de un gremio angurriado de empresarios y sus tecnocracias. Espero que este libro haya transmitido mi convicción de que tal estado de cosas es relativamente fácil de corregir, siempre y cuando los Gobiernos tengan la voluntad de aceptar que

1. La situación y el potencial de los pobres necesitan estar mejor documentados.
2. Toda persona es capaz de ahorrar.
3. Lo que falta son los sistemas de propiedad legalmente integrados que puedan convertir el trabajo y los ahorros de las personas en capital.
4. La desobediencia civil y las mafias de hoy no son fenómenos marginales, sino el resultado de personas que se desplazan por cientos de millones desde la vida organizada en pequeña escala hacia la vida a gran escala.
5. En este contexto, los pobres no son el problema, sino la solución.
6. Implementar un sistema de propiedad creador de capital es un desafío político porque supone contactarse con el pueblo, captar el contrato social y remozar el sistema legal.

A partir de la victoria sobre el comunismo, la vieja agenda del capitalismo respecto al progreso económico está agotada y requiere un nuevo juego de compromisos. No tiene sentido continuar pidiendo economías abiertas sin encarar el hecho de que las reformas económicas en curso solo les abren las puertas a élites pequeñas y globalizadas y

excluyen a la mayoría de la humanidad. Hoy la globalización capitalista está preocupada por interconectar solo a las élites que viven dentro de la campana de vidrio. Retirar la campana de vidrio y acabar con el *apartheid* en la propiedad requerirá ir más allá de las fronteras actuales, tanto las económicas como las de la ley.

No soy un obcecado del capitalismo. No veo al capitalismo como un credo. Mucho más importantes son para mí la libertad, la compasión por los pobres, el respeto por el contrato social y la igualdad de oportunidades. Pero, por el momento, el capitalismo es la única carta disponible para lograr estas metas. Es el único sistema conocido que nos aporta los instrumentos requeridos para crear valor excedente masivo.

Me gusta mucho ser del Tercer Mundo porque representa un desafío maravilloso: el de hacer la transición a un sistema capitalista de mercado que respete los deseos y las creencias de las personas. Cuando el capital sea una historia de éxito no solo en Occidente, sino en todas partes, nos podremos mover más allá de los límites del mundo físico y usar nuestras mentes para remontarnos hacia el futuro.

Referencias:

Capítulo 7

- 1 Thurow, Lester (1996). *The Future of Capitalism* (p. 5). Nueva York: Penguin Books.
- 2 De Soto, Hernando (1987). *El otro sendero*. Buenos Aires: Sudamericana.
- 3 "Advierten sobre efectos laterales de la reforma económica en Egipto", Xinhua en CNN, 4 de febrero de 1999.
- 4 Will, George F. (1982). *The Pursuit of Virtue and Other Tory Notions*, Nueva York: Simon & Schuste.
- 5 Algo al respecto fue mencionado en una referencia a Portes en un texto que ya no puedo ubicar.
- 6 Schwab, Klaus y Smadja, Claude (28 de enero de 1999). Globalization Needs a Human Face. *International Herald Tribune*, París,.
- 7 Tim Padgett, *Newsweek*, 16 de setiembre de 1996.
- 8 Soros, George (1998). *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered* (p. xxvii.). Nueva York: Public Affair.
- 9 Kamenka, Eugene (ed.) (1993). *The Portable Marx* (p. 463). Nueva York: Viking Penguin.
- 10 Birdsall, Nancy y Londoño, Juan Luis (mayo de 1997). Assets in Equality Matters, *American Economic Review*.
- 11 Kamenka, Eugene (ed.). *The Portable Marx* (p. 447).
- 12 Marx, Karl. "Capital", *Collected Works. Vol. 28* (p. 235).

- 13 De Aquino, Tomás (1952). *Summa Theologica, parte I de la Segunda Parte Q. 12. Art. 4* (p. 672). Londres: Encyclopaedia Britannica.
- 14 Coase, Ronald H. (noviembre de 1937). "The Nature of the Firm". *Economica*.
- 15 Boden, Margaret (1992). *The Creative Mind* (p. 94). Londres: Abacus.
- 16 Dennett, Daniel C. (1991). "Intentionality", en *The Oxford Companion to the Mind* (ed. por Richard L. Gregory) (p. 384). Oxford: Oxford University Press.
- 17 Searle, John R. (1995). *The Construction of Social Reality* (p. 46), Nueva York: Free Press.
- 18 Véase Michel Foucault, *Les mots et les choses* (Saint Amand: Gallimard, 1993).
- 19 Popper, Karl (1994). *Knowledge and the Body-mind Problem*, Londres: Routledge.
- 20 Forrester, Vivianne (1996). *L'horreur économique* (p. 61). París: Fayard.
- 21 Marx, Karl y Eugene Kamenka (ed.). *The Portable Marx* (pp. 444-447).
- 22 Lévi-Strauss, Claude. *Tristes Tropiques* (p. 354). París: Plon, Terre Humaine/Poche.
- 23 Zakaria, Fareed (16 de marzo de 1999). The Politics of Port, *Slate Magazine*. Una lectura crucial respecto al fenómeno de la confianza y la cooperación social es, por supuesto, *Trust* de Francis Fukuyama (Nueva York: The Free Press, 1995).
- 24 Una lectura crucial respecto al fenómeno de la confianza y la cooperación social es, por supuesto, *Trust* de Francis Fukuyama (Nueva York: The Free Press, 1995).

RECONOCIMIENTOS

Uno nunca escribe un libro solo. Me he beneficiado de la información, las opiniones, el aliento y el apoyo de muchas personas; tantas, en verdad, que es imposible agradecer a todas de forma individual. Pero hay varias sin las cuales esta publicación nunca hubiera llegado a ser lo que es, y quisiera expresar mi gratitud.

En primer lugar están mis colegas del Instituto Libertad y Democracia (ILD) en Lima, Perú, compañeros constantes en el esfuerzo por crear un sistema de mercado no discriminatorio en que la ley dé a todos oportunidad de prosperar. Las ideas de este libro se apoyan en los datos y las cifras que mi equipo del ILD sacó a luz en el curso del trabajo de campo de nuestros proyectos en todo el mundo. En verdad, descanso sobre sus hombros. Manuel Mayorga La Torre, mi jefe de Operaciones, aplicó su larga experiencia como ingeniero de proyectos de planta a planear y organizar todos nuestros proyectos, día a día, hasta el punto extremo de su ruta crítica. Luis Morales Bayro es el economista principal del ILD y supervisa la investigación y el análisis de costo-beneficio en los países donde trabajamos. Su tarea es crucial para nuestra identificación de los costos ocultos en las leyes y las instituciones. A Luis lo apoya Mario Galantini y lo refuerza, cuando resulta necesario, Vittorio Corvo.

En la parte legal trabajan desde hace 15 años dos queridas colegas de mi confianza: Ana Lucía Camaiora hace la gerencia de los equipos legales del ILD y es responsable de poner en foco todo el panorama legal en los países donde trabajamos. La apoya de cerca María del Carmen Delgado, nuestra principal analista legal. No conozco mentes más agudas en el tema del pluralismo legal. No solo comprenden la ley, sino también sus implicaciones. Sus esfuerzos son apoyados por muchos otros abogados del ILD, entre los cuales los héroes principales para el propósito de este libro son Gustavo Marini, Jackeline Silva, Luis Aliaga y Guillermo García Montúfar. Nuestro jefe del área de Sistemas es Daniel Herencia, cuyo equipo, que incluye a Javier Robles y a David Castillo, instaló nuestros sistemas de computación en el campo. Elsa Jo administra el ILD con el hábil apoyo de su contadora jefa Eliana Silva y el resto de su equipo.

En segundo lugar están quienes aportaron el substrato intelectual que me permitió ir procesando la información que obtenía. Durante la aventura de la redacción de este libro, nadie ha estado tan cerca de mí como Duncan Macdonald, mi viejo amigo y guía cósmico escocés. Fue Duncan quien me introdujo a las ciencias del conocimiento, en especial a las investigaciones sobre teoría de la mente. Para mi deleite, pude utilizar lo que leía para analizar los resultados de mi trabajo en el campo. Ya el antropólogo estadounidense Douglas Uzzell me había enseñado lo útiles que podían ser para mi trabajo las habilidades del antropólogo en la "observación participativa", y el profesor de derecho Warren Schwartz, de la Universidad de Georgetown, me había mostrado que uno puede aplicar los principios económicos al análisis de la ley. Pero fue Duncan quien me hizo ver cómo los filósofos de la mente podían ayudarme a captar los nexos entre propiedad y desarrollo que había estado buscando. Nuestras discusiones sobre cómo los humanos pueden hacer de su entorno una extensión de sus mentes fueron cruciales para mi comprensión sobre cómo se crea el capital moderno. En mis momentos de confusión, de arrinconamiento intelectual o simplemente de oscuridad, Duncan vino a mi rescate.

También deseo agradecer a la filósofa alemana Dorothee Kreuzer por guiarme a través de las sutilezas de los postestructuralistas franceses, en particular Jacques Derrida y Michel Foucault. De Derrida tomé la idea de que uno puede usar categorías de una cultura para describir a otra de una manera que todos puedan entender, sin violar el carácter singular de la cultura. Y así comprendí mejor por qué estábamos teniendo éxito al integrar los acuerdos de propiedad extralegal en una ley de propiedad formal. De Foucault aprendí lo elemental de la "arquitectura secreta" que conecta lo invisible con lo visible; también inferí de sus escritos cómo un buen sistema de representaciones incrementa la "*condition de possibilité*" de toda la humanidad. Mi sentido del poder económico y de la relevancia de las representaciones creció aún más con mis lecturas sobre semiótica, sobre todo de Ferdinand de Saussure y Umberto Eco, y sobre filosofía de la mente, en particular la obra de John Searle y la de Daniel Dennett.

Pero es mi amigo y colega Mariano Cornejo quien se asegura de que todas mis ideas pasen la severa prueba del desbarrancamiento. No importa cuán ingeniosa o elegante pueda ser una idea, Mariano no la dejará ingresar a un proyecto del ILD si no pasa sus dos principales requisitos: que funcione y que pueda ser aplicada por gente común y corriente. Cuando estoy en lo cierto, él simplemente sonríe y me dice que me he dado de bruces con lo obvio ("No es problema, no es problema"); cuando estoy equivocado, me señala la dirección correcta.

Luego están aquellos sin cuya inspiración, aliento y apoyo nunca hubiera estado en

posición de escribir este libro. Luego de 12 años de ser socios, Stephan Schmidheiny se ha vuelto un amigo querido. Intelectual y filántropo, como también empresario muy exitoso, Stephan ha contribuido al éxito del ILD de muchas formas. Ha reforzado nuestros esfuerzos por encontrar maneras de dar oportunidades a quienes han estado injustamente marginados de ellas. También ha fortalecido nuestra convicción de que los mercados globales sin leyes globales son peligrosos. Pero la principal influencia de Stephan en el trabajo del ILD es su insistencia respecto a la necesidad de realismo: si el idealismo no tiene una actitud empresarial, los ideales seguirán siendo solo ideales, de muy poca utilidad para aquellos a quienes deseamos ayudar. Otro amigo muy querido e importante para mí es Lawrence Chickerling, brillante intelectual de San Francisco, responsable de que el ILD haya empezado muchos proyectos y aventuras de la mente, a la vez que me ha ayudado en todo momento con su compasivo consejo “pastoral”.

No podría olvidarme de mis amigos de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID): Brian Atwood, Dick McCall, Jim Michels, Norma Parker, Aaron Williams, Paula Goddard y, en especial, la formidable gente del departamento de América Latina y el Caribe, Mark Schneider, Carl Leonard, Michael Deal, Timothy Mahoney, William B. Baucom, Donald Drga y Jolyne Sanjank. No solo dieron al ILD su apoyo y aliento a través de los años, sino que, además, crearon muchas oportunidades para nosotros. Y cuando tropecé con un problema organizacional, mi viejo amigo John Sullivan, quien dirige el Center for International Private Enterprise, me explicó cómo lo enfrentarían las instituciones estadounidenses. También me enseñó cómo el conjunto adecuado de instituciones puede convertir situaciones conflictivas en soluciones trabajables y provechosas. De mi amigo Bob Litan, de Brookings Institution, aprendí no solo cómo la ley afecta el comportamiento económico, sino también que hay lecciones valiosas para el resto del mundo en la manera como la revolución financiera en los Estados Unidos ha incrementado la formación de capital. Un día de junio de 1999, Bob entró a mi casa en Lima y me dijo: “Tengo un gran título para tu libro: el misterio del capital”. Por ello, también, le agradezco.

Un agradecimiento especial a la fundación Smith Richardson, que apoyó gran parte del trabajo realizado para este libro, a través de un financiamiento generoso. La fundación es una antigua y leal amiga que cuando el ILD soportaba bombas y disparos a comienzos de los años 90, se aseguró de que nadie detuviera nuestro trabajo.

También estoy muy agradecido a Harold Krent, Saul Levmore, Rick Messick, Tom Romero y Larry Stay por sus hercúleos esfuerzos a la hora de investigar la historia de la propiedad en los Estados Unidos. También va mi gratitud a los amigos del Registro de Tierras de Su Majestad en Londres —en especial a John Manthorpe y Christopher West—

por orientarme hacia los libros que luego me ayudaron a comprender la evolución de la propiedad británica. Monika Bergmeier y Klaus Joachim Grigoleit me ayudaron a investigar los orígenes de la propiedad alemana y Hans-Urs Wili me introdujo a los orígenes de la propiedad suiza, enseñándome cómo la ley romana fue convertida en las tradiciones suiza y alemana, con el paso de un sistema rígido de reglas a uno más empático con las personas. Peter Schaefer, mi amigo de Washington DC, ha aportado con sus ideas, notas y observaciones, presentándome a otras personas con valiosas intuiciones para nuestro trabajo.

Merran Van Der Tak me ayudó a explorar las relaciones entre derechos de propiedad y desarrollo de los servicios públicos. Oscar Beasley me enseñó cómo funcionan los seguros de títulos y la securitización de propiedades inmuebles. Robert Freedman me ayudó a profundizar mis superficiales rudimentos de marxismo. Lee y Alexandra Benham fueron de gran ayuda con su revisión del primer borrador de este libro.

Esta obra también se ha beneficiado de las invitaciones de diversos Gobiernos y organizaciones no gubernamentales para diseñar e implementar proyectos destinados a capitalizar a los pobres en sus propios países. La oportunidad de recoger información, analizar instituciones y normatividad y entrevistar a protagonistas tanto en los sectores legal como subterráneo en prácticamente todos los continentes me ayudó a hacer este libro relevante para casi todos los países del mundo. En esta etapa, puedo agradecer públicamente a los asociados de solo cuatro de los países en los que estamos trabajando. En Egipto, estoy en deuda con mis amigos y contrapartes del Centro Egipcio para Estudios Económicos, Ahmed Galal, Hisham Fahmy, Taher Helmy y Gamal Mubarak y su equipo. Sherif El Diwany ha sido clave para el trabajo del ILD en Egipto. También ha sido crucial el apoyo del primer ministro, Atef Ebeid; el del ministro de Finanzas, Medhat Hassanein; el del ministro de Economía, Yousef Boutros Ghali; y el del ministro de Asuntos Sociales, Mervat El Talawi. En Haití, doy gracias por el continuo apoyo del presidente René Preval y el del expresidente Jean-Bertrand Aristide y su equipo. También estoy en deuda con el Centro por la Libre Empresa y la Democracia, en particular con Georges Sassine, Lionel Delatour, Bernard Craan y Jean-Maurice Buteau. En México, estoy en deuda con el presidente electo Vicente Fox y con quienes a pedido suyo nos apoyaron, entre ellos Eduardo Sojo, Juan Hernández, Fausto Alzati, Alfonso Galindo, Emilio Duhau y varios otros hábiles investigadores. En Filipinas, la ayuda recibida del presidente Joseph Estrada y del secretario ejecutivo Ronaldo Zamora fue crucial para nuestro progreso. Nuestra investigación ha sido completada gracias a los esfuerzos y el apoyo de Vic Taylor, junto con Ernesto Garilao, José P. Leviste, Arturo Alvendia, Alex Melchor y muchos otros.

El manuscrito de este libro nunca hubiera visto la luz del día sin Iris MacKenzie, quien guió mi inglés a través de innumerables borradores; como primera lectora y pulidora del texto, Iris en todo momento me orientó hacia la claridad. Quiero agradecer a mi asistente Miriam Gago por poner el manuscrito a la altura de las miradas de editores de todo el mundo. Pero aún más importante fue su eficiente supervisión de mi vida y papeleos organizacionales, lo cual me permitió pasar largos momentos lejos de la oficina, escribiendo este libro.

Por último, quiero extender mi gratitud a varias personas que me ayudaron a convertir unas cuantas buenas ideas en un libro. Mi agente Andrew Wylie ha sido una sagaz fuente de sabiduría sobre cómo hacer que un libro cobre vida ante una audiencia internacional. Fue así que estableció un alto estándar y nunca me permitió apartarme de él. Una vez que tuve el manuscrito, mis amigos David Frum y Mirko Lauer se volvieron sus arquitectos; en diez días tomaron el borrador, lo pusieron patas arriba y, en palabras de Frum, "le exprimieron el agua", hasta que cobró su actual estructura. Para tener el manuscrito final listo para el encuentro con sus potenciales editores, tuve la fortuna de tener a mi lado a Edward Tivnan, periodista y escritor cuyo doctorado en Filosofía hace que se sienta igual de cómodo con las ideas que con los plazos de entrega. Tivnan pasó 50 días conmigo en Lima, reescribiendo el libro entero, frase por frase.

Bill Frucht, mi editor en los Estados Unidos, hizo una labor magnífica, ayudándome a poner en claro muchos puntos y así mejorar el libro inmensamente. Sally Gaminara fue mi editora británica. Su talento para pulir un texto solo fue superado por su ingenio y creatividad a la hora de publicar y de promover este libro. El éxito del producto final se debe a todas las personas aquí mencionadas. Sus limitaciones son todas mías.

RESEÑAS Y COMENTARIOS INTERNACIONALES

En estos tiempos de la modernidad se podría decir que existen cuatro grandes ideas para mejorar la condición de los pobres del mundo. [Tres de ellas son el planeamiento central, intervenciones del Fondo Monetario Internacional y el concepto del microcrédito]... La cuarta es la elocuente tesis de Hernando de Soto... [quien] ha escrito un libro sumamente persuasivo e importante, más aún teniendo en cuenta la sencillez de su idea central.

Matt Ridley, *Daily Telegraph*, Londres, setiembre del 2000

Podría ser uno de los libros de economía más importantes de cualquier siglo.

Wendell Cox, *The Public Purpose*, Illinois, octubre del 2000

Un libro pionero. Luego de su extraordinario y sumamente original libro El otro sendero..., esta obra viene a ser un nuevo tour de force.

Jeane Kirkpatrick, exembajadora de los EE. UU. en Naciones Unidas

A los formuladores de políticas, a los inversionistas internacionales y a todos aquellos preocupados por los desafíos de los países en vías de desarrollo, este libro les ofrecerá nuevas perspectivas frente a —y posibles soluciones para— problemas que arrastran siglos de existencia.

Bill Bradley, reciente candidato presidencial de los EE. UU.

Después de Adam Smith y Karl Marx, es posiblemente la intuición más innovadora sobre la verdadera naturaleza del capital y su función en la creación de la riqueza.

Jacky Lumarque, *Le Nouvelliste*, Puerto Príncipe, setiembre del 2000

Este es un libro brillante e iluminador. Sus bases empíricas son en verdad excepcionales. El autor argumenta su caso tan articuladamente y sus pruebas son acopiadas de manera tan impresionante que es tentador concluir que ha develado su "misterio".

Literary Review, Londres, setiembre del 2000

Es raro encontrar ideas frescas; este libro tiene la capacidad de transformar las economías de países que a la fecha no han podido hacer que el capitalismo funcione para sus poblaciones... , explica cómo es que fracasan las economías que no han creado antes las estructuras legales claves o no han dejado que la economía "negra" se incorpore a la economía legal.

David Owen, exministro de Relaciones Exteriores del Reino Unido, presidente por la Unión Europea de la Conferencia Internacional sobre la Antigua Yugoslavia

Este libro es de primera. Es un alegato muy sólido en favor de una manera de mejorar la suerte de la gente en el mundo en vías de desarrollo.

Walter Wriston, presidente emérito, Citigroup

En un libro que es puntilloso en la búsqueda de datos, pero apasionado en el espíritu y el lenguaje, De Soto nos entrega nada menos que los planos para una nueva revolución industrial que habrá de movilizar el vigor empresarial y la riqueza oculta de los pobres, y habrá de echar por tierra las verdades convencionales del debate sobre desarrollo hoy en curso.

En este notable libro, Hernando de Soto... realiza una sobrecogedora alquimia. Convierte las desvencijadas chozas y los riachuelos de desagüe típicos de las barriadas del mundo en, como él tan bien lo pone, hectáreas de diamantes.

Janet Bush, *The Times*, Londres, setiembre del 2000

El misterio del capital ya está llevando a los entendidos a situarlo en el olimpo de los grandes intelectuales progresistas de nuestro tiempo, junto a figuras como Anthony Giddens y Amartya Sen. Geoff Mulgan, el asesor político de la oficina del primer ministro y fundador del think-tank Demos, describe a De Soto como "un pensador genuinamente radical".

La izquierda siempre ha tendido a subestimar la importancia de ser propietario, y lo difícil que le resulta a una democracia sin propiedad de activos ampliamente difundida ser cabalmente

democrática... Pero hacerse cargo de las cualidades dinámicas de la propiedad puede abrir un frente enteramente nuevo en el debate entre izquierda y derecha.

Mark Leonard, *New Statesman*, Londres, setiembre del 2000

El principal economista de América Latina establece un derrotero para acabar con la pobreza global... La teoría de De Soto es asombrosamente simple, pero tiene las consecuencias revolucionarias y el gran diseño de Adam Smith o Marx. Sus argumentos han revolucionado y aportado una nueva visión al mundo económico, sobre todo en América Latina, de manera muy semejante a como lo hizo Fukuyama en el mundo político.

Sarah Brealey, *The Foreign Policy Centre*, Londres, setiembre del 2000

Uno de los pensadores más brillantes de América Latina presenta un libro cuya teoría abrirá un nuevo debate sobre por qué algunas naciones prosperan y otras se quedan atrás.

Hernando de Soto ha tocado una tecla fascinante. Quizás quienes desde hace varias décadas ocupan terrenos estatales, los vendedores ambulantes y los empresarios informales no son el gran problema latinoamericano. Quizás sean una solución.

Andrés Oppenheimer, *El Nuevo Herald*, Miami, agosto del 2000

El economista peruano de 59 años está siendo aplaudido porque, si está en lo correcto, tiene la respuesta a una de las preguntas más problemáticas que encara el mundo hoy. ¿Por qué, una década después del fin de la Guerra Fría y del colapso del comunismo, la mayor parte del mundo no se está beneficiando de lo que debió ser el triunfo del capitalismo?

Dar a los pobres la capacidad de hacer que el capital trabaje para ellos tiene firmes raíces en la teoría económica. Los derechos de propiedad legalmente aplicables aportaron la base para el desarrollo económico de los estadounidenses en tiempos de los pioneros, mientras que la ausencia de ellos ha sido un factor primordial en el fracaso pos Guerra Fría en Rusia. Es fácil ver por qué Thatcher, quien revitalizó el capitalismo en Gran Bretaña, en parte, al permitir que más gente posea sus hogares y tenga valores de la bolsa, encuentra sus ideas atrayentes.

David Smith, *The Sunday Times*, Londres, setiembre del 2000

El título de De Soto podría sugerir que este libro es un tratado derechista que exalta las virtudes de la globalización, y por cierto la amigabilidad por el mercado libre del ILD recibe muchas notas de

admiración en medios como el Wall Street Journal y The Economist. Pero sus teorías tienen aplicaciones radicales: apunta a dar poder a los pobres dentro de la corriente central de la economía y a darles los recursos para que dejen sentir su peso en el campo de batalla del capitalismo global.

The Bookseller, Londres, julio del 2000

Un aporte clave. Una nueva propuesta para el cambio válida para el mundo entero.

Javier Pérez de Cuéllar, ex secretario general de Naciones Unidas

Este libro cambia nuestra manera de comprender de dónde viene el capital. Las consecuencias de ello podrían estremecer al mundo.

William F. Buckley Jr., director fundador de *The National Review*

De Soto nos entrega nada menos que los planos para una nueva revolución industrial.

Janet Bush, *The Times*, Londres, setiembre del 2000

Su idea es poderosa. Argumenta de manera convincente que la falta de títulos de propiedad legales ha impedido el desarrollo económico.

Tina Rosenberg, *The New York Times*, Nueva York, octubre del 2000

El misterio del capital es un libro revolucionario. Muestra que la mayoría de los pobres no son realmente pobres, sino que simplemente están discapacitados. Le muestra al norte que ha estado mirando los problemas del sur de una manera equivocada durante tres décadas.

Hans-Gert Braun, *Neue Zürcher Zeitung*, Zúrich, octubre del 2000

La persistencia de la pobreza en medio de la abundancia es el enigma más complicado en economía, y sobre eso trata el libro provocativo y elegantemente escrito del estudioso peruano Hernando de Soto.

Peter Coy, *Business Week*, Nueva York, noviembre del 2000

¿Por qué no ha comenzado una nueva era de prosperidad global con la caída del muro de Berlín?

Hernando de Soto tiene respuestas que están electrizando a la gente en todos los continentes.

Andrea Millen Rich, *Laissez Faire Books*, Nueva York, octubre del 2000

Encuétranos en:



BIBLIOTECA
HERNANDO DE SOTO

EL MISTERIO DEL CAPITAL

De Soto ha publicado varios libros. Dos de ellos son decisivos sobre economía y política del desarrollo: *El Otro Sendero*, (1986) y *El Misterio del Capital* (2000). Ha producido cuatro documentales para PBS que han dado la vuelta al mundo: *El misterio del capital de los indígenas amazónicos*, *Globalization at the Crossroads*, *The Power of the Poor* y *Unlikely Heroes of the Arab Spring*. *El Misterio del Capital* ha vendido cinco millones de ejemplares en treinta idiomas y cada año aumenta el número de ejemplares vendidos. Es lo que se llama un clásico, es decir, que trasciende el tiempo y que tendrá vigencia permanente. Italo Calvino en su ensayo *Por qué leer los clásicos* escribió que “Un clásico es un libro que nunca termina de decir lo que tiene que decir”. “Tu clásico es aquel que no puede serte indiferente y que te sirve para definirte a ti mismo en relación y quizás en contraste con él”. Ha sido materia de estudio por filósofos de la talla de John Searle, pues sus ideas están más vigentes que nunca. Ha sido recientemente incorporado al Salón de la Fama del *Museum of Global Finance* así como en el *Museum of Information Technology in China*. Este libro revela y explica por qué la mayoría de la humanidad —cerca de cuatro mil millones— no tiene los instrumentos para crear capital u obtener información económica fuera de su entorno inmediato y, por lo tanto, no pueden establecer relaciones económicas significativas con el resto del planeta. En este libro el lector descubrirá cómo los activos que poseen los marginados por la globalización pueden servirles para crear riqueza sin perder sus valores y tradiciones culturales.

“Ofrece a los políticos un proyecto que puede aportar al bienestar del país, y a la vez subirlles los bonos en la política, una combinación maravillosa”.

MILTON FRIEDMAN, premio Nobel de Economía

“De Soto está fomentando una revolución en el Tercer Mundo... *El misterio del capital* constituye una de las pocas propuestas nuevas y genuinamente prometedoras para vencer la pobreza”.

FRANCIS FUKUYAMA, Autor de *El fin de la historia y el último hombre*

“*El misterio del capital* tiene el potencial para crear una revolución nueva y enormemente beneficiosa. Debería ser lectura obligatoria para todos los que tienen a su cargo ‘La riqueza de las naciones’”.

MARGARET THATCHER, ex primera ministra del Reino Unido

