

Difundir en lugar de defender la propiedad: agenda para la construcción del capitalismo latinoamericano.¹

Ignacio De Leon, Ph.D.²



Resumen ejecutivo

Los esfuerzos por promover políticas que superen la pobreza en América Latina han fracasado sistemáticamente, debido a la incompreensión de la naturaleza intrínseca de los derechos de propiedad y su rol institucional. Usualmente se asocia dicho rol con la creación de los incentivos para favorecer la realización de inversiones productivas. Dicha visión asume que la propiedad es un revestimiento externo a la inversión que induce al empresario a invertir. Sin embargo, esta visión es incapaz de diferenciar la propiedad de los monopolios legales, que en ambos casos aparecen como la concesión de incentivos a la inversión. Este artículo replantea el concepto tradicional de propiedad: en lugar de asociarla con el control exclusivo de un recurso dado la define como la capacidad institucional para apalancar los descubrimientos empresariales de nuevos recursos sociales. Asimismo examina cómo la cultura económica latinoamericana ha consolidado “derechos de propiedad” que no son más que monopolios legales disfrazados con un revestimiento positivista de legitimidad jurídico-formal, por lo cual aparecen como instituciones incompletas, discriminatorias, que sólo benefician a minorías. Finalmente, se proponen medidas de política pública para difundir y fortalecer la propiedad en la región.

1. Introducción: El dilema liberal de vivir en sociedades antiliberales.

El discurso liberal suele enfatizar la defensa de la propiedad como causa del progreso económico. Desde Adam Smith (Smith, 2001 [1776]), hasta Richard Pipes, esta ha sido una línea central de la exposición liberal. Los estudios recientes en el campo de la gobernabilidad muestran una clara correlación entre desarrollo económico y la protección

¹ Ponencia preparada para la reunión La Lucha contra la Pobreza, en seminario Los Desafíos de América Latina: Entre las falencias institucionales y las oportunidades de desarrollo, 26, 27 y 28 de marzo de 2008 - Rosario, Argentina.

² Director de Centro de Estudios de Conocimiento Económico, CEDICE, Caracas.

de la propiedad.³

Sin embargo, a pesar de haber sido ampliamente asumidas en Latinoamérica como bandera del pensamiento liberal no se ha examinado detenidamente el funcionamiento de esta causalidad. Usualmente se da por descontado que la inexistencia de los derechos de propiedad inhibe los incentivos necesarios para la inversión; sin embargo, se dedican pocos esfuerzos por explicar que factores permiten el surgimiento de la propiedad como institución. Si bien es claro que la propiedad induce en el individuo la necesidad de protegerla, esta sola afirmación no explica por que es tan difícil su desarrollo institucional en países latinoamericanos. Generalmente, entre los defensores de la propiedad se cuentan quienes dan por sentada su existencia, por vivir en sociedades donde la defensa de la propiedad, por medio de leyes estables y la existencia de un Estado de Derecho, es un dato visible del sistema político que acepta dicha institución.

La situación institucional de Latinoamérica es radicalmente distinta. La tradición del continente ha sido la de un mercantilismo abierto, donde las leyes políticas se imponen por encima de derechos; donde el privilegio político condiciona el éxito empresarial a cada instante; donde las enormes mayorías son sistemáticamente excluidas del sistema productivo, debido a la creación de monopolios públicos y privados, y de políticas macroeconómicas de inspiración keynesiana, que sustraen la riqueza social para redirigirla hacia fines presuntamente sociales, que terminan por convertirse en enormes fracasos colectivos.

Al plantear la defensa de la propiedad en un continente donde tal propiedad solamente está limitada a unos pocos privilegiados merced a un régimen de exclusión, los defensores del liberalismo en Latinoamérica toman el rábano por las hojas, y lo que es peor, se hacen cómplices de un estatus quo, profundamente anti-liberal, que está concebido para otorgar privilegios a unos pocos beneficiados, no genuinos derechos de propiedad a la mayoría.

Este ensayo propone examinar el concepto económico de la propiedad, para esbozar algunas líneas de acción dirigidas su difusión en América Latina, como clave para apalancar el desarrollo económico sobre fundamentos genuinamente liberales en la región.

2. La *difusión* de la propiedad como condición originaria de la propiedad.

³ La literatura es extensa y abarca, entre otros a Hayek, (1955, 1959, 1973); North, Douglass and Robert Paul Thomas, 1970; (North, 1990, 1994); Kaufmann, D. and A. Kraay, 2002; Carothers, 2003; Rodrik, D, A. Subramanian, and F. Trebbi, 2004; The Economist, 2008.



Quizás debido a la caracterización que la ciencia económica hace de las instituciones, la propiedad aparezca como una condición exógena al progreso económico. Ello ha conducido a reconocer limitadamente el rol que esta institución tiene en el desarrollo de las naciones. Se enfatiza de manera lineal la relación evidente que existe entre propiedad y progreso económico, atribuyéndole una naturaleza exógena al proceso económico.

Con esta aproximación, se ignora que la propiedad no es más que un sub-producto cultural cuya consolidación en la sociedad es consecuencia de un conjunto de factores ideológicos, que le confieren legitimidad social.

Las muestras de que la propiedad constituye, ante todo, un fenómeno cultural e ideológico, se ponen claramente de manifiesto en la variedad de formas de restricción, como acreditan los siguientes ejemplos de propiedad *precaria* o limitada por razones culturales:

- La adquisición de tierras en tenencia transferidas de padre a hijo, en la cual el latifundismo es una clase, casta o fenómeno étnico. La tenencia puede tener su origen en la conquista que creó tanto a los súbditos como a los arrendatarios de los propietarios originales de las tierras.
- La adquisición de propiedad agrícola bajo un sistema de arrendamiento del estado o de una colectividad y pueden estar privados de cualquier interés a largo plazo en las mejoras de la tierra, incluso hasta la casa en que viven. Su arrendamiento puede estar colmado de “condiciones de desarrollo”, oportunidad que aprovechan los administradores de tierras para obtener sobornos, amenazando con encontrar infracciones y terminar el arrendamiento.
- La tenencia de aquellos beneficiarios de reformas agrarias cuyas propiedades, debido al abandono, paternalismo o cambios políticos, nunca han sido regularizadas legalmente. Puede ser que se les prohíba alquilar las tierras, aunque sea por motivos de enfermedad o porque no tienen bueyes para arar, o se les prohíba complementar sus ingresos trabajando como jornaleros. Al no tener documentos, pueden ser olvidados y, después de que las autoridades del esquema de asentamiento se van, pueden ser vulnerables a usurpaciones por parte de los poderosos.
- La tenencia precaria de los usuarios de bosques cuyas familias han ocupado y cultivado por una generación, pero a quienes se les prohíbe adquirir derechos de propiedad seguros, debido a que se clasifica a las tierras como bosques.
- La precariedad de aquellos que tienen tierras bajo sistemas de tenencia tradicional

que no son reconocidos por el estado, sin base legal para oponerse a los reclamos del oficial o comerciante que algún día puede aparecer en sus tierras, con un título otorgado por el gobierno nacional.

- La tenencia precaria de las mujeres en sociedades donde la tierra pasa de generación en generación a través de la línea masculina, y que solamente tienen acceso a la tierra como hijas o esposas. Cuando los hombres toman las decisiones sobre la asignación de tierras, una viuda o divorciada está a merced de la familia del esposo y puede ser expulsada de la tierra o forzada a casarse con su cuñado para proteger el derecho a la tierra que cultiva.

Al ignorar la esencia *endógena* de la propiedad como sub-producto cultural, las recomendaciones de política pública para fortalecerla aparecen dissociadas del juego político que conforma la Economía Política, para convertirla en una suerte de “enlatado” que es posible importar, como si se tratara de una mercancía más. La liberalización económica da para mucho, pero no para tanto.

Desde luego, hay factores institucionales que inhiben el surgimiento de la propiedad; la existencia de monopolios legales es uno de ellos. Pero admitir la necesidad de su eliminación no es más que una obviedad, un trámite de necesario cumplimiento que todos reconocen indispensable en la tarea de fortalecer esta institución. Es decir, estamos apenas ante un problema operativo para instrumentar la propiedad. El problema sustancial, sin embargo, es otro: la ausencia de legitimidad que la propiedad formalmente recogida en los códigos tiene en América Latina.

La hipótesis de este trabajo es que la condición de legitimidad necesaria para hacer surgir la convicción por la propiedad, es **que dicha institución se encuentre asequible a todos**. Para adquirir legitimidad como institución social aceptada, se requiere que cualquiera pueda acceder a la condición de propietario.⁴

La condición de propietario es muy distinta de la de un monopolista privilegiado con el favor gubernamental. Un propietario es un sujeto que, en una economía cambiante e innovadora, permanentemente está condicionado por el entorno a ser innovador, creador, descubridor. Por ello, el libre acceso a la propiedad, como condición de cualquier economía capitalista, requiere que no se impida a nadie poder descubrir un uso socialmente útil en el recurso social que, de otro modo, habría quedado olvidado o ignorado, sin valor social alguno. La propiedad es socialmente útil en la medida que propicia en los individuos un afán por emplear los recursos sociales en usos que, de ser

⁴ Desde luego esta condición es muy distinta de la que supone hacer que los bienes sean colectivos. No se propone aquí la colectivización de los recursos, propia de una economía colectivista. Se propone, más bien, la democratización del derecho a la condición de propietario, lo cual en cada caso depende de su efectiva materialización, gracias a la capacidad de apercibimiento o descubrimiento empresarial de cada quien.

acertados, serian valorados por la sociedad.

Ahora bien, la posibilidad de alcanzar ese bienestar colectivo, consistente en el permanente ensayo por encontrar usos socialmente valorados, depende de que *todos* puedan poseer la misma cualidad de hacerse propietarios. Si unos individuos son impedidos de emplear su capacidad para alcanzar tales fines sociales, no hay duda de que la sociedad pierde, al limitar su potencial de descubrimiento del progreso.

Por esta razón, la propiedad tal como se propone en este ensayo dista mucho de ser un activo “dado” que genera un conjunto de atributos (*utendi, fruendi, abutendi*) en manos de un propietario pasivo. Ella representa, más bien, un conjunto de atributos “potenciales” en cabeza de un sujeto cuyos frutos dependen de que los demás (esto es, la sociedad) acepte su legitimidad, por emerger de una regla que incluye a todos en el sistema social. Una propiedad sobre activos que beneficia a algunos en perjuicio de otros no es propiedad, es un mero control sobre el recurso social anclado en una regla esencialmente injusta y excluyente. Es un simple privilegio o monopolio legal.

La estabilidad de la propiedad en manos de un sujeto depende entonces de que ella sea producto de un conjunto de reglas que incluyen a todos, donde el beneficio de la titularidad deriva de una causa justa que no es otra sino la posibilidad de que cualquiera también pueda acceder a la condición de propietario.

En conclusión, la propiedad individual, para ser percibida como legítima, debe emerger de una regla social extendida que posibilite la obtención de propiedad a todos. Las sociedades que establecen la atribución del control político (monopolio legal) sobre los recursos sociales sobre la premisa del privilegio tienen el pecado fundacional de la discriminación como base del privilegio, lo que excluye a unos frente a otros. Es imposible que un sistema concebido sobre esa base pueda llegar a atribuir en sujetos una estabilidad en la posesión de los recursos que, en última instancia, esta resuelta por las reglas políticas del privilegio, en lugar de las reglas uniformes y universales de la propiedad.⁵

Desde luego, ello reduce el valor social que la propiedad posee como instrumentos para facilitar el intercambio de recursos sociales. La posibilidad de que la propiedad sobre un

⁵ Esta caracterización no ha sido vista de esta manera por la inclinación natural que nos da el lenguaje positivista, de atribuir existencia de los derechos en la medida que ellos sean “normados” por los mecanismos formales a través de los cuales se crean las normas jurídicas. Pero sucede que en sociedades donde tales mecanismos comportan obstáculos que dificultan la formalización de la propiedad, las leyes se transforman de vehículos para el reconocimiento expedito de los derechos, en obstáculos (costos transaccionales) que dificultan el reconocimiento masivo de la propiedad sobre bienes concretos. Por ello, la recomendación de prestar atención a las formas y modalidades cómo las sociedades reconocen la propiedad y su transferencia a terceros para normarlas como derecho positivo (De Soto, 2000) establece una metodología para facilitar el reconocimiento de los casos donde la propiedad emerge mas allá del derecho estatal legislado. Desde luego, De Soto no propone una nueva teoría de la propiedad, sino una receta instrumental para identificarla y extenderla.

recurso particular pueda ser socialmente relevante desde una perspectiva económica depende de que ella sea reconocida como tal por la mayor cantidad posible de personas. La legitimidad del mecanismo por el cual la propiedad se hace conocida a terceros, por tanto, es relevante en la medida que ella asegura un componente esencial a su existencia: la estabilidad en su titularidad. Mientras más reconocida la propiedad, mayor es el tamaño del mercado que emerge del intercambio de un número creciente de bienes intercambiados: desde esta perspectiva, hay evidentes “economías externas” positivas derivadas de la estabilidad misma de la propiedad.

En conclusión, como institución social, la propiedad mientras más difundida esté, más valiosa será.

3. Diferencia entre la propiedad y el privilegio legal.

A primera vista, la propiedad y los monopolios legales aparecen como instituciones semejantes, toda vez que confieren una exclusividad en el uso de los recursos sociales, en desmedro de terceros. Sin embargo, esta es una visión superficial que no atiende la esencia cualitativamente diferenciadora entre ambas instituciones. Las teorías convencionales de la propiedad no permiten identificar claras diferencias entre ambas instituciones.⁶

La institución de la propiedad supone reconocer en cada sujeto investido de potencialidad para el descubrimiento, los beneficios derivados de dicho descubrimiento.

Siguiendo la caracterización que hace Kirzner (1989 [1995]) sobre la importancia ética o normativa del *descubrimiento empresarial* en el proceso capitalista, se propone aquí que la propiedad no es un atributo intrínseco de las cosas, anclado en algún valor metafísico que le atribuye legitimidad. No deviene de la mera extensión de la personalidad, o de algún otro derecho natural; tampoco deviene de los beneficios sociales que ella aporta.

Más bien, ella adquiere vigencia gracias al descubrimiento de su valor en el proceso de mercado. El problema de reconocimiento de la propiedad en un sistema que parte del

⁶ Las teorías convencionales de propiedad se asientan en premisas positivistas (la propiedad “legislada”) o iusnaturalistas que no permiten diferenciar cualitativamente los derechos de propiedad de los monopolios legales, y por tanto, no permiten asentar políticas públicas precisas para la consolidación de los primeros y la eliminación de los segundos. En efecto, los positivistas no pueden explicar la existencia de propiedad en espacios o condiciones no previstas por los requisitos legislados para obtener dicha titularidad. ¿Cómo entender la informalidad que caracteriza la transferencia de activos en barrios aldeaños a las grandes ciudades latinoamericanas? No es suficiente, como plantea De Soto, con admitir que tales transacciones se hacen al margen de la legislación, criterio este que es tan positivista como el de quienes afirman la existencia de la legislación como condición necesaria para la existencia de los derechos.

Por su parte, los iusnaturalistas no pueden explicar los casos donde la atribución de la propiedad es discutida por dos sujetos que aparentemente ostentan igual titularidad: ¿Cómo delimitar el derecho de paso o servidumbre que se impone sobre un sujeto propietario de una parcela? ¿Cómo establecer la prelación de titularidad entre dos sujetos que reclaman un mismo espacio o parcela?



“descubrimiento empresarial” surge porque la atribución de este valor solamente se puede apreciar ex post, en aquellos usos de los recursos que, efectivamente, han sido valorados por la sociedad. Ex ante, solo es posible reconocer que cada individuo tenga una misma capacidad potencial de descubrir tales usos productivos, y que no sea cercenado por el privilegio legal que le impida percibir el beneficio de tales usos productivos descubiertos –y exitosos.

Por esta razón, la justicia en la regla general de la propiedad “para todos” está vinculada a que ella confiera derechos iguales a todo aquel capaz de descubrir nuevos usos para los recursos sociales.

Por el contrario, el monopolio o privilegio legal se asocia con la administración de los recursos sociales descubiertos conforme a criterios preestablecidos que difieren de la remuneración justa que el mercado ofrece al empresario innovador. Se trata de una institución política que tiene en cuenta la administración de los recursos existentes, no la creación de nuevos recursos, para administrarlos conforme a pautas políticas que inexorablemente difieren de las preferencias individuales manifestadas a través del proceso de mercado.

Por ello, las sociedades que se fundan en el privilegio y el monopolio legal tienden al estancamiento, pues no conciben la posibilidad de generar nuevos recursos, sino de parasitar, a través de reglas políticas, sobre los recursos presentes.

Generalmente los académicos limitan su discusión sobre el tema a problemas de economía política vinculados con la búsqueda de rentas, causantes de los monopolios legales (Stigler, 1971). Es decir, no examinan la esencia cualitativamente opuesta que diferencia ambas instituciones, sino que se concentran en examinar problemas de alineación de incentivos a fin de que existan los estímulos dirigidos a establecer la propiedad. Los incentivos se estructuran con base en un mundo en equilibrio, socialmente óptimo, donde las conductas de búsqueda de rentas no tendrían espacio alguno.

Visto de esta manera estática, no hay forma posible de diferenciar la propiedad del privilegio legal, pues ambas establecen barreras infranqueables de exclusividad en el uso de recursos sociales. En esa medida, la propiedad crea un “monopolio legal” a favor de su titular que excluye a terceros del uso del bien protegido. Dicho de otro modo, la propiedad concede a su titular un trato semejante al del monopolio legal. Por su parte, el monopolio legal concede a su titular una renta producto de la explotación de un bien.

Un caso que muestra claramente la confusión entre propiedad y monopolio legal lo constituyen las patentes y derechos de autor, generalmente asumidos como genuinos derechos de propiedad (intelectual), cuando ellos suponen en realidad la concesión de monopolios legales por tiempo determinado: 20 años para las patentes, y 50 para los

derechos de autor.

La diferencia entre estas instituciones no es solo su condición formal establecida por el derecho, sino su papel en el proceso productivo. Lo que distingue un monopolio legal del derecho de propiedad es que mientras la primera establece un estatus quo parasitario y permanente sobre los bienes sociales, la propiedad adquiere valor en la medida que el sujeto que se aprovecha de ella descubra nuevos usos, susceptibles de ser valiosos para otros miembros de la sociedad (i.e. los consumidores).

La creación de nuevos recursos solamente es posible asignando “propiedad” que, en sentido económico, supone el reconocimiento de la titularidad sobre recursos que han sido “descubiertos” para bien de la sociedad. Tales recursos no son más que usos nuevos para factores de producción ya existentes, dentro de planes de producción (capital) concebidos por el empresario.

La propiedad es una institución adaptada para un mundo en permanente cambio, no un mundo estático. En un mundo cambiante, la estabilidad de la propiedad depende de que la misma confiera un valor a su propietario, por el empleo útil que este le da al recurso protegido por tal derecho, bajo un plan productivo (capital). La propiedad mantiene su valor en la medida que este plan productivo es socialmente valorado; una vez que deja de serlo la propiedad pierde valor, y la misma tiende a disiparse. Un ejemplo permitirá aclarar este punto central:

El valor de un inmueble en una zona urbana venida a menos, desciende, incluso si el bien mantiene su apariencia y características físicas exteriores inalteradas, porque el mismo ya no contribuye al mismo valor que le reportaba su existencia a la sociedad. Ciertamente, la nueva circunstancia no disminuye la capacidad del propietario del bien para hacer uso del mismo de acuerdo con sus atributos intrínsecos: uso, goce y disposición. Pero en este caso, el valor de disposición del bien se ve alterado, visto el cambio de planes productivos de aquellos sujetos que tienen que ver con su utilización, que no solamente comprenden al “dueño” del inmueble: los buenos vecinos que se mudan del barrio; los vecinos molestos que se mudan en su lugar; el deterioro de los planes públicos sobre servicios de surtido –agua, electricidad, etc., que agregan valor a la vivienda, etc.) El bien perderá valor de mercado, y con ello, el valor económico de la propiedad será inferior.

En la medida que la propiedad no permita emplearse de modo creador e innovador, la misma tiende a disiparse, a medida que otros innovadores, que emplean recursos en actividades competidoras, van diluyendo las rentas “monopólicas” que inicialmente permitió crear la actividad descubridora.

¿Donde reside, entonces, la exclusividad de la propiedad? La exclusividad del derecho a la propiedad nace de la potestad que un emprendedor innovador dispone para excluir a

terceros del beneficio que le reporta la colocación de su innovación en el mercado. Dicho derecho nace de su condición “pionera”, y dura en la medida que tal carácter se mantenga. El emprendedor que primero identifica la oportunidad de negocio, se hace acreedor de dicha oportunidad, en la medida que la misma sea de valor para consumidores.

Por supuesto, la propiedad requiere de formalización, a través de registros u otras formas socialmente aceptadas. No obstante, no se debe confundir el trámite con la esencia del derecho. La propiedad existe no obstante no se hayan cumplido trámites formales de registro, si la posesión o tenencia sobre un recurso social va acompañada de una actividad creadora que le imprime valor. Es la propiedad sobre la actividad creadora, o *libertad económica*, la que resulta objeto de protección.

Esta interpretación dinámica del derecho a la propiedad permite enlazar la misma con el esfuerzo que despliegan los individuos por mantener su integridad, *permanentemente*. Un agente económico tendrá incentivos para defender su titularidad sobre un recurso si este posee algún valor para él, dentro del plan productivo que tenga en mente. Incluso, los individuos que viven de las rentas, digamos, un inmueble que arriendan, poseen un plan productivo que justifica la tenencia de la propiedad: ofrecer la posibilidad de una vivienda a terceros, que pueden arrendarla.

De igual modo, dentro de este enfoque “dinámico” de la propiedad, ella tampoco puede surgir a manos de otro que no sea quien le imprime a la posesión un plan coordinado para la producción de valor. Desde luego, el robo o hurto de la propiedad no puede ser jamás visto como un mecanismo capaz de producir valor social; por ello la propiedad nunca puede emerger a manos de un ladrón que se posesiona mediante la violencia o el engaño de un bien perteneciente al plan productivo de otro sujeto.

La interpretación dinámica de la propiedad permite entrever la clara diferencia que esta institución posee con los monopolios legales. En este caso, los monopolios legales mantienen su valor indefinidamente, pues constituyen actividades que, al impedir el uso de recursos en actividades competidoras, generan una renta que pueden disfrutar sus poseedores, de modo permanente y sin necesidad de concebir nuevos planes productivos que justifiquen su existencia.

Igualmente, se desprende que la propiedad existe en la medida que cualquiera pueda desarrollar actividades empresariales, sin verse impedido por la existencia de impedimentos legales (monopolios legales), que coarten su capacidad para descubrir nuevos usos. Nuevamente, la condición *difundida* es necesaria para hacer legítima la propiedad desde una perspectiva social.

Habiendo identificado cualitativamente la diferencia abismal entre la exclusividad de la

propiedad y la condición parasitaria de los monopolios legales, veamos a continuación cuales son las condiciones necesarias para la eliminación de los segundos.

4. ¿Por que cuesta tanto el desarrollo económico en América Latina?

El sistema institucional latinoamericano está caracterizado por la presencia de un sistema excluyente de monopolios legales que, administrado con reglas políticas, impide que los individuos puedan crear y desplegar toda su creatividad para agregar valor mediante nuevos productos y servicios.

La existencia de este sistema institucional impide la división del trabajo, que es la base del progreso económico, porque la condiciona a la obtención de un permiso o habilitación por aquellos que son beneficiarios del sistema de monopolios legales. En la medida que el acceso efectivo a los recursos esta determinado por reglas políticas que privilegian a unos en desmedro de otros, la propiedad, entendida como atributo *general* de todos los individuos, por su mera condición de tales, se diluye.

Aquellos excluidos por el sistema cuentan apenas con derechos precarios o posesorios sobre los recursos sociales. Por ejemplo, los minifundistas carecen de propiedad sobre la tierra; en su lugar, poseen derechos debilitados de tenencia. Con ello, no es rentable la inversión productiva, pues carecen de capacidad para ofrecer dichos bienes como garantía para obtener créditos para cualquier decisión de inversión sobre dichos terrenos. (De Soto, 2000)

La visión convencional de la propiedad, que la asume como un factor exógeno de la realidad económica, y no como un fenómeno cultural endógeno, hace que se pierda la diversidad de múltiples formas de adquisición de la propiedad.

Las reformas neoliberales de los años 80, lejos de acometer serias reformas a favor de la consolidación de la propiedad, no hicieron más que mantener el estatus quo de monopolio legal, esta vez en las manos privadas de accionistas que se hicieron con la propiedad de las empresas estatales. (Vargas Llosa, 2004)

La sola reforma de las políticas fiscales, monetarias y de comercio internacional ha sido insuficiente para permitir el nacimiento de un genuino Estado de Derecho caracterizado por el “rule of law” libre de monopolios legales.⁷

⁷ Tal como lo reseña un conocido semanario británico: “El Consenso de Washington, que era la ortodoxia económica en los años 80, mantenía que el mejor camino para que los países crecieran era que tuvieran “políticas correctas” en, por ejemplo, presupuestos y tasas de cambio. Pero la crisis asiática de 1997-1998 sacudió la confianza de los economistas en que ellos conocían, de hecho, las políticas correctas. Esto los llevo a reexaminar que había salido mal. La respuesta, concluyeron, era el entorno institucional de realización de estas políticas públicas. Si las reglas del juego eran un desastre, razonaron, no hay cantidad posible de manipulación

De acuerdo con las pautas identificadas anteriormente, donde la propiedad se consolida en la medida que sea extendida y esté asociada a la actividad descubridora de su titular, es posible identificar las siguientes medidas de política pública que pudieran ensayarse en América Latina para lograr su genuina institucionalización, más allá de recomendar y sugerir la creación de nuevos registros o entidades para la titulación.

5. La búsqueda de Utopías destroza la consolidación institucional de la propiedad

Las instituciones son mecanismos que estabilizan las expectativas de los agentes económicos ante un mundo incierto, producto de los cambios permanentes y endógenos en la información que transmite el sistema económico. La propiedad, por ejemplo, permite circunscribir los intercambios a aquellos sujetos reconocidos como efectivos controladores de los recursos sociales que se trate.

A la par, como ya se ha dicho, las reglas institucionales son el reflejo de las convicciones morales e ideológicas de la sociedad. En el caso latinoamericano, la convicción ideológica dominante es que los recursos sociales tienen una presunta vocación “colectiva”, no obstante estar conformados por bienes privados. Esto ha generado un tejido institucional que si bien admite en principio la propiedad privada, también tiende a cuestionarla constantemente, por su presunta “función social.”

La función *social* de los derechos económicos está asociada a la búsqueda de utopías sociales que ha caracterizado la historia latinoamericana desde sus orígenes institucionales. Las políticas públicas están concebidas para colectivizar bienes privados, en la medida que ello permite alcanzar la justicia social, pues los bienes sociales son escasos, y por tanto toca al Estado apropiarse de ellos (nacionalizaciones) o girara al sector privado las instrucciones necesarias (regulaciones, permisos, licencias, etc.) para asegurar que ellos sean puestos al *servicio* del colectivo. Esta convicción ideológica ha permanecido inalterada a lo largo de la historia de la región. Hay una incapacidad para ver el problema de fondo que condiciona el paradigma ideológico dominante en las políticas públicas en América Latina desde sus orígenes, esto es, que los recursos *no son limitados*, sino que ellos dependen de la capacidad creativa de los empresarios. Es la empresarialidad de una sociedad –su talento creativo para identificar nuevas formas sobre como emplear los recursos materiales a disposición, la que hace la medida de su prosperidad material.

La insistencia en colectivizar los recursos sociales viene de lejos en la historia latinoamericana.

Al colectivismo indigenista de las culturas precolombinas sucedió la escolástica salamantina, la cual buscaba encontrar la virtud de las transacciones económicas en un utópico “precio justo” que muchos posible instrumentar a través de toda una variedad de monopolios y estancos reales, administrados por funcionarios virtuosos. Tales monopolios incluían, entre otros, los derechos del real ensaye de oro y plata, los diezmos, el real derecho del quinto, el derecho de vajilla, el derecho de amonedación, los ramos del alumbre, cobre, estaño y plomo, el ramo de tributos reales, el derecho de censos, el remate de oficios vendibles y renunciables, los oficios de cancillería, el papel sellado, la media anata, el servicio de lanzas, el derecho de licencias, el derecho de ventas, composiciones y confirmaciones de tierras y aguas, el derecho de pulperías, derecho de comisos, impuestos de la grana, añil y vainilla, derecho de entradas de vino, aguardientes y vinagres, depósitos de nieve, cordobanes y colambres, el juego de gallos, la pólvora, la real lotería, el de dos novenos reales, las alcabalas, el ramo de pulques, el derecho de armadas y averías, el de almojarifazgo, las salinas y venta de sales, aprovechamiento, alcance de cuentas, anclaje, el lastre, bienes mostrencos, y los donativos. (CFC, 2000) La imposibilidad de encontrar tales precios justos, pronto condujo a la corrupción y contrabando, que caracterizarían la economía colonial en las Indias.

No obstante, este sistema institucional fue continuado luego de la Independencia, a comienzos del siglo 19, en la naciente doctrina positivista, la cual pretendía imponer una agenda de modernización racionalmente a la sociedad, entendida ésta como un cuerpo orgánico susceptible de recibir las ordenes impartidas por una elite ilustrada. En el campo jurídico el positivismo erradicaba el contenido moral de las leyes y las convertía en meros instrumentos del accionar gubernamental, con los fines que este impusiera para alcanzar la modernización de la sociedad.

El positivismo no alteró la sustancia de las conservadoras instituciones latinoamericanas; por el contrario, reforzó la deficiente asignación de propiedad en ellas, no sólo perpetuando los estancos y otras formas de monopolio heredadas de la Colonia, sino además, imponiendo un sistema de control político de minorías sobre los derechos de propiedad. La utopía del *desarrollismo* positivista excluyó las grandes mayorías que habrían de buscar su reivindicación social en grandes movimientos políticos en la primera mitad del siglo 20.

Sin embargo, el Estado de Bienestar nacido de la triple influencia del agrarismo de la Revolución Mexicana (1910), del pensamiento político filo-marxista de la Revolución Bolchevique (1917), y de la Doctrina Social de la Iglesia Católica postulada en la encíclica papal *Rerum Novarum* (1891), las cuales habría de inspirar los movimientos políticos dominantes en la región a lo largo de la segunda mitad del siglo 20, no hizo más que reeditar el sistema excluyente heredado institucionalmente, si bien bajo una nueva coartada progresista.

Estas influencias no serían capaces de alterar el carácter esencialmente corporativista, mercantilista y excluyente de las políticas económicas latinoamericanas, así como tampoco favorecería una difusión masiva de los derechos de propiedad. Por el contrario, se limitó a reemplazar las elites ilustradas y conservadoras de la generación anterior, por el Estado Benefactor, controlado por nuevas elites políticas quienes se limitaron a mantener la estructura monopolizada de los derechos de propiedad, en representación de las grandes masas populares. (Vargas Llosa, 2004)

Las políticas de desarrollo que se emplearían en el modelo de Estado benefactor buscarían reforzar los monopolios como estructura central del sistema económico, igual que en generaciones anteriores. La unanimidad de las constituciones latinoamericanas dictadas desde mediados del siglo 20 condiciona el derecho de propiedad a una etérea “función social”, así como permite que el Estado se reserve sectores “estratégicos” de la economía que suelen ser aquellos donde el país cuenta con sus mejores ventajas competitivas. De esta manera, la actuación del sector empresarial fue relegada a sectores donde solamente puede sobrevivir con subsidios estatales, cuasi-monopolios gremiales autorizados y protegidos por la política comercial del Estado, mientras que los sectores de mayor rentabilidad frecuentemente quedaron condenados a ser explotados a través de monopolios estatales o concesiones privadas, igualmente monopólicas. La utopía del desarrollismo del Estado de Bienestar conduciría nuevamente a un fracaso, esta vez económico, al estallar la crisis de la deuda externa en 1982.

Los resultados de este modelo condujeron a las reformas neoliberales implementadas por inspiración del llamado “Consenso de Washington.” (Naim, 1999; (Williamson, 1990) Bajo la aparente defensa de los principios de mercado, estas reformas concentrarían su atención en mejorar el desempeño de los gobiernos, pero no a transformar la estructura monopolizada de los derechos de propiedad, que ahora habría de quedar –nuevamente- en manos privadas. En efecto, si bien es indudable que las reformas neoliberales de los 90 habrían de mejorar el desempeño general de las economías latinoamericanas, al deslastrar los estados de las pesadas cargas fiscales impuestas por costosas empresas estatales, dichas reformas se limitarían a transferir activos del

sector público al sector privado, pero manteniendo la condición de monopolio de las actividades respectivas. La utopía neoliberal emplearía mecanismos de intervención estatal supuestamente dirigidos a preservar la transparencia del mercado y los derechos económicos que paradójicamente acabarían con la estabilidad misma de los derechos de propiedad: leyes antimonopolio, agencias de regulación sectorial, comisiones estatales para combatir el “dumping” y otras prácticas “desleales” del comercio internacional, la protección de monopolios de derechos de autor y patentes so pretexto de defender la propiedad intelectual, etc. Toda esta intervención estatal se orientaría a corregir fallas de mercado, en la búsqueda de la eficiencia económica, el nuevo *ethos* de las políticas públicas.

El evidente resurgimiento de propuestas políticas basadas en el populismo, la colectivización de los derechos y el estatismo, representadas en el post-comunismo gramsciano predicado por varios partidos latinoamericanos, actualmente en el poder, afiliados al Foro de Sao Paulo, muestra el evidente desgaste de la propuesta neoliberal, que no fue capaz de inducir un cambio profundo en la estructura monopolizada de los derechos de propiedad en la región. De acuerdo con el más reciente Latino barómetro publicado por el semanario “The Economist” (2007), “muchos latinoamericanos ya no creen que el únicamente el mercado puede aportar una proporción justa de los beneficios del crecimiento económico.” De hecho, “los latinoamericanos esperan más del Estado y menos de Mercado.”

6. Que hacer: La economía política de las reformas para institucionalizar la propiedad.

Los pasos necesarios para institucionalizar la propiedad deben estar acompañados de la iniciativa política para hacerla efectiva. Esto puede requerir una estrategia de economía política que tome en cuenta los siguientes elementos:

- *La justicia como fin de la reforma.*

La meta es el fortalecimiento equitativo de los derechos de propiedad. Los derechos de todos los grupos de interés deben considerarse en conjunto. Las reformas para fortalecer los derechos de propiedad de una persona o grupo, especialmente en los contextos tradicionales, no deben debilitar inadvertidamente los derechos de propiedad de otros.

- *Ayudar a los nuevos propietarios a convertirse en defensores de la reforma institucional.*



Es necesario crear incentivos para sostener el cambio institucional propiciado por la difusión de la propiedad. Difundir la propiedad privada de las empresas estatales, incluidas aquellas que operen en sectores “estratégicos”. La difusión de la propiedad no puede estar acompañada de la estatalización y menos aun, la monopolización, de sectores económicos, a través de empresas estatales. Dada la importante participación de estas industrias en el PIB de los países latinoamericanos, dicha reforma, por sí sola, debería crear condiciones institucionales para la consolidación de la propiedad en las sociedades latinoamericanas.

En principio, la extensión de la propiedad a manos de individuos que hasta entonces carecían de ella debería consolidar un grupo de interesados (i.e. los nuevos propietarios) interesados en su defensa. No obstante, pueden surgir problemas de acción colectiva que dificulten la asociación para la defensa de la propiedad, por lo que la reforma debe facilitar no solo la transferencia de activos públicos a manos privadas, sino también, facilitar la organización voluntaria de los privados para organizar la defensa de la propiedad, en contra de la concesión de monopolios estatales.

- *Generar aliados por la reforma institucional entre la clase política.*

Los políticos a menudo responden con diferentes señales a todo lo que los “expertos” puedan ver como ventajas de reforzar los derechos de propiedad: nuevos ingresos de impuestos de propiedad sobre la valorización rápida del capital de la tierra; nuevos distritos electorales creados a través de empoderar con derechos a los previamente abandonados, o acomodo de las clases que dominan el mercado, convirtiendo la tierra en un bien para obtener capital. Para alcanzar la reforma se necesitan compromisos rigurosos entre intereses y objetivos divergentes.

- *Incorporar nuevas modalidades de propiedad en la ley.*

La defensa contra el intervencionismo estatal y la creación de monopolios será exitosa en la medida que difunda la propiedad. Para ello, debe mantenerse el principio general de defensa de la exclusividad en la propiedad, adaptada a las nuevas formas que el intercambio comercial vaya progresivamente identificando. Derechos de propiedad reforzados significa diferentes cosas en diferentes contextos. Puede significar copropiedad de tierra para maridos y esposas; empoderamiento de los arrendatarios para poder comprar las tierras de los hacendados; provisión de derechos incondicionales y hereditables para los pobladores, o reconocimiento del estado de que los derechos tradicionales con base en la comunidad son equivalentes a los derechos creados por el estatuto nacional. Igualmente, ello supone adoptar definiciones locales de seguridad de tenencia cuando sea apropiado. Seguridad de tenencia apropiada no significa necesariamente propiedad en el sentido de la palabra del mundo occidental. La pregunta



siempre debe ser ¿qué necesita la gente que vive en las zonas rurales? Los aumentos modestos de la seguridad de tenencia pueden ocasionar transformaciones. Aunque algunos sistemas necesitan más transparencia y rendición de cuentas, muchos sistemas de tenencia tradicionales o con base en la comunidad pueden proveer seguridad de tenencia adecuada.

- *Aprovechar todas las posibilidades para el cambio político.*

Todas las avenidas, desde la legislación nacional hasta la reforma judicial, desde la decisión de la corte hasta la reforma de las costumbres, pueden ser eficaces sobre el terreno.

Se deben establecer leyes estables que consoliden los derechos de propiedad. El estado debe proveer a los usuarios de la tierra un marco legal estable para la consolidación de los derechos de propiedad a través de la creación no interferida de planes productivos para su uso. Aunque la sola emisión de leyes de propiedad no es condición suficiente para la consolidación de la propiedad, si es paso necesario para este fin. Esto es especialmente cierto en áreas novedosas donde la identificación de los principios generales atributivos de propiedad pueden ser aclarados o expandidos, en áreas específicas (p.ej. condiciones para el licenciamiento de tecnología a terceros; concesión de franquicias, etc.)

- *Inversión.*

Las limitaciones de capacidad y financiamiento pueden limitar el catastro de la propiedad. La identificación de propiedad requiere establecer el alcance de la titularidad de un sujeto respecto a los recursos sociales. Ello supone establecer mecanismos efectivos de catastro y registro de la propiedad que pueden resultar costosos. Estos sistemas, a menudo requieren inversión sustancial del estado o comunidad en sistemas para encuestas, adjudicación de títulos, para el registro de transacciones y herencias, y para la resolución de disputas.

- *Rol de las ONG.*

Las ONG pueden jugar un papel positivo en el proceso de reforma. Las organizaciones no estatales de los marginados pueden expresar las demandas de los pobres y ejercer presión para las reformas. Esa clase de organizaciones tienen destrezas en esferas como los derechos de educación y la resolución de disputas, que son vitales para implementar las reformas. Esta es la experiencia de CEDICE en Venezuela, en la evaluación de las condiciones de propiedad alrededor del comercio de buhoneros en Caracas. (Lopez, 2005)



- *Establecer mecanismos de resolución de controversias asociadas con la utilización de los derechos de propiedad.*

Los derechos que no se pueden defender contra desafíos no ofrecen incentivos ni seguridad. Los mecanismos apropiados para resolver disputas incluyen la decisión o resolución alternativa de disputas, en cortes o foros alternativos, y deben ser accesibles y de precio asequible.

- *Proveer pruebas apropiadas de los derechos de propiedad.*

Es preciso otorgar a los usuarios de las tierras derechos de propiedad consolidados. Puede alegarse que no están preparados, que abusarán de ellos o que necesitan supervisión. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los propietarios, en respuesta a los incentivos implícitos en la propiedad, producen mejores cultivos que en los esquemas paternalistas, los cuales al poco tiempo se estropean y a menudo se corrompen.

En los contextos urbanos y periurbanos y donde se valora altamente la propiedad rural, las pruebas apropiadas pueden suponer encuestas formales, títulos y registros de propiedad. Esta experiencia ha quedado acreditada en municipios y alcaldías con elevada capacidad organizativa para efectuar la titulación y demás requisitos (Tulio Hernandez, 2006). En otras partes, donde los derechos son de valor más bajo y las tierras se transfieren en gran parte dentro de los límites de la comunidad, las pruebas apropiadas pueden involucrar demarcar los límites comunitarios y empoderar a las comunidades locales para que mantengan registros sencillos pero fidedignos de las propiedades y transacciones individuales y familiares. Educar a la gente sobre sus derechos a la tierra. Los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado pueden ayudar a educar a la gente sobre sus derechos a la tierra, a través de campañas e iniciativas en los medios de comunicación. Los derechos que no se comprenden no se defienden, y los derechos deben ser defendidos a diario o se perderán a manos de los más poderosos.

- *Dar prioridad a la costumbre.*

Reemplazar los sistemas de derechos de propiedad inadecuados requiere prestar mucha atención a la costumbre local como fuente de derecho. Cuando se juzga que un sistema existente de derechos de propiedad es inadecuado, uno debe tener cuidado de reemplazarlo, especialmente en los casos en que está arraigado culturalmente por medio de la costumbre. Los intentos de reformar los sistemas tradicionales que no logran cambiar el comportamiento pueden crear confusión y conflictos entre las demandas basadas en las costumbres y las otras basadas en la ley nacional.

- *Estar atento a las consecuencias no planeadas.*

Los poderosos pueden apropiarse aun de las reformas mejor pensadas. Un caso clásico es la apropiación de zonas comunes por parte de los poderosos cuando se acerca el momento de adjudicar tierras, privando así a los pobres de un recurso en el que confían. Con frecuencia, los grupos vulnerables no están representados entre las autoridades de implementación local. Se deben crear mecanismos en el proceso de implementación para asegurar que los grupos vulnerables participen y se beneficien de las reformas. Si la ejecución es débil, la promulgación de los sistemas de reforma de la tenencia puede conducir a que los hacendados contrariados expulsen a los arrendatarios de sus tierras.

Por ejemplo, es probable que las reformas de los derechos de propiedad, especialmente las que buscan fortalecer la comercialización de los derechos de tierras, no puedan lograr su objetivo cuando los mercados de crédito están muy tergiversados y el sistema de suministro de créditos es incipiente.

Todas estas pautas parten de una misma estrategia: multiplicar las formas de adquisición de la propiedad para que sean los particulares quienes consoliden, de acuerdo con sus respectivos planes productivos, la propiedad en cada caso, de acuerdo con las circunstancias particulares en juego.

De esta manera, las estrategias propuestas pretenden generar distintos mecanismos para que, a través de la difusión de la propiedad y de su asociación con la capacidad emprendedora, sea posible generar emprendimiento o capacidad para la creación de riqueza en la región latinoamericana.

En conclusión, las reformas institucionales necesarias para consolidar la propiedad a todos, es necesario ejecutarla de manera que sea sostenible. Para ello, es preciso que los encargados de implementarla posean la creatividad para identificar novedosas formas de adquisición de la propiedad, según se desprenda de las costumbres locales.

7. Conclusión.

Latinoamérica necesita reformas institucionales dirigidas a consolidar la propiedad privada de los recursos sociales. Dicha propiedad no puede ser entendida como la concesión de monopolios legales para el uso exclusivo de los recursos. En esta visión restringida, los propietarios se convierten en grandes monopolistas o privilegiados, sin legitimidad alguna para sostener sus derechos.

Una reforma capitalista requiere reinterpretar el alcance de la propiedad privada, más allá de formalismos positivistas. Requiere anclar esta institución en las raíces culturales de las comunidades, que pueden aceptar múltiples formas de apropiación, correspondientes con su realidad particular. Desde luego, dicha multiplicidad debe respetar el principio general de apropiación, que no es otro sino la exclusividad en el uso, amparado este en la creatividad por dotar la propiedad de valor útil.

8. Bibliografía

- Carothers, T. (2003). *Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- CFC. (2000). *Los Estancos en la Nueva España*. México: Comisión Federal de la Competencia.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails everywhere else*. New York: Basic Books.
- Hayek, F. (1973). *Law, Legislation and Liberty: Rules and Order, Vol. 1*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, F. (1959). *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Hayek, F. (1955). The Political Ideal of the Rule of Law. *Fiftieth Anniversary Commemoration Lectures*. Cairo: National Bank of Egypt.
- Kaufmann, D. and A. Kraay. (2002). Growth Without Governance. *Economia*, Issue <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>.
- Kirzner, I. (1989 [1995]). *Creatividad, Capitalismo y Justicia Distributiva*. Madrid: Union Editorial.
- Naim, M. (1999). Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion? *IMF Conference on Second Generation Reforms*. Washington, D.C.
- North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84 (3), 359-368.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass and Robert Paul Thomas. (1970). An Economic Theory of the Growth of the Western World. *The Economic History Review, New Series*, 23, 1-17.
- Rodrik, D, A. Subramanian, and F. Trebbi. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9 (2), 131-165.
- Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 3-21.
- The Economist. (15 de November de 2007). A Warning for Reformers. *The Economist*, pág. www.economist.com.
- The Economist. (13 de March de 2008). Order in the Jungle. *The Economist*, pág. www.economist.com.



Vargas Llosa, A. (2004). *Rumbo a la Libertad: Por qué las izquierdas y el neoliberalismo fracasan en América Latina*. Madrid: Planeta.

Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has happened*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.