

# ¿Cómo cortar el círculo vicioso de las leyes excluyentes?

28 de diciembre de 2020

**Jaime de Althaus**  
Para **Lampadia**

El 20% de incremento (no remunerativo) en la remuneración mínima vital establecido en el proyecto de ley de régimen laboral agrario aprobado en la Comisión de Economía, que hoy debe verse en el pleno, podría sacar del mercado a más de 2,000 pequeños agroexportadores y a muchos productores no exportadores. Los grandes, entonces, comprarán a los pequeños y la concentración de la tierra se agravará. Una parte significativa de los 500 mil trabajadores formales con derechos perderá su empleo formal y las posibilidades de acceder a un trabajo formal en el campo se alejarán cada vez más.

En resumen, esta ley agravará el dualismo estructural y la desigualdad social. Pero el problema es más amplio. En realidad, este no es sino un caso más de muchos en los que se manifiesta una falla de nuestro sistema de representación: los partidos en el Congreso hacen clientelismo político acogiendo demandas de los sectores organizados o de políticos que representan a sectores laborales formales, con lo cual lo que se logra es incrementar el costo de la formalidad, agravando la exclusión de las mayorías. Es un círculo vicioso.

Y en la medida en que la informalidad es menos representable porque no está organizada, no tiene partidos que la representen. Con este congreso la falla se ha hecho más notoria: ante el calendario electoral, la competencia por bolsones electorales identificables se hizo notoria.



¿Tiene solución este problema de representación? El célebre libro de Daron Acemoglu y James Robinson, “¿Por qué fracasan los países?”, explica que fracasan justamente cuando carecen de instituciones políticas y económicas inclusivas. Una formalidad muy cara es una institución excluyente, “extractiva”, como la llaman los autores, porque extrae rentas del resto de la sociedad en favor de los protegidos, e impide su inclusión en los beneficios de la formalidad.

Pero el libro no nos ayuda a responder la pregunta. Su tesis es que hay un círculo virtuoso entre instituciones políticas inclusivas e instituciones económicas inclusivas. Las primeras favorecen el avance de las segundas y previenen desviaciones de estas. Pero en el Perú tenemos, en principio, aunque con fallas, instituciones políticas inclusivas: votación universal, división e independencia de poderes y pluralismo político. Quizá demasiado pluralismo: un exceso de partidos y bancadas en el congreso.

El análisis de Acemoglu y Robinson no toma en cuenta las realidades del populismo y el clientelismo, que generan instituciones económicas y sociales extractivistas o rentistas, excluyentes, dando ventajas a determinados sectores organizados. Para conseguir votos se extiende beneficios eventualmente rentistas a sectores organizados que los demandan. Esto se agrava cuando en la sociedad hay un mercado dualismo formal-informal, porque los beneficios a sectores formales organizados ahondan la brecha con la informalidad y dificultan la formalización.

Mejor equipado para entender esto está Mancur Olson (1982)[1], para quien la democracia tiende a facilitar la consolidación progresiva de las “coaliciones distributivas” o grupos de intereses estrechos que se organizan para capturar rentas de la sociedad, lo que lleva a una reducción del crecimiento y del bienestar social, a la “esclerosis” económica, si es que no hay un claro liderazgo político que contrapesese ese proceso.[2]

El problema es que en el marco de un dualismo formal-informal muy marcado, las “coaliciones distributivas” no tienen contrapeso en la sociedad porque, como decíamos, los usuarios no están organizados. La democracia es un sistema de contrapesos entre poderes del Estado, pero no entre grupos de interés que, por lo tanto, tienden a ganar privilegios crecientes a costa del bienestar público. Sobre todo cuando hay políticos que tienen clientelas particulares de ese tipo. El único contrapeso posible es la opinión pública, que es más fuerte en una democracia que en un régimen autoritario, o partidos que asuman la representación de los mayoritarios sectores informales emergentes, o el liderazgo político presidencial, cuya tarea debería consistir en despertar la conciencia de los sectores desorganizados y perjudicados con los privilegios de las coaliciones distributivas, a fin de conseguir su respaldo.

Es posible, sin embargo, mejorar el sistema de representación para que los informales y las clases emergentes tengan voz. Nos referimos a circunscripciones electorales pequeñas, uninominales, de modo que los electores sepan quién es su representante y puedan tener comunicación directa con él, lo que aumentaría la probabilidad de que los intereses de ese sector se expresen y se defiendan de leyes excluyentes.

Además, considerando nuestra realidad, ayudaría mucho que sea obligatorio, en los proyectos de ley que se presentan, un acápite de análisis de impacto en la informalidad. Pero un análisis serio.

Asimismo, integrar representantes de la microempresa en proporción al 70% que representan en el Consejo Nacional de Trabajo. Para volverlo inclusivo.

Algo tenemos que hacer para el círculo vicioso generador de informalidad no se trague al país. **Lampadia**

[1] Olson, Mancur, The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. Yale University Press, New Haven, 1982

[2] Ver De Althaus, Jaime, La Revolución Capitalista en el Perú, FCE, 2011