

Den andra vägen

Alla som rest i utvecklingsländer har sett de vidsträckta områdena av tät primitiv kåkebyggelse runt de stora städernas kärnor. Alla har också sett den överallt förekommande gatuförsäljningen av inte bara varor utan också tjänster — tex mängderna av cykelreparatörer eller frisörer som inrättat sina verkstäder respektive salonger direkt på någon enstaka kvadratmeter av en trottoar.

Hernando de Soto: **Den andra vägen. Marknadsekonomi för Latinamerika.** Timbro, Stockholm 1989

Men mitt i allt detta finns också avvikande drag som är svårare att upptäcka och som kan förefalla förvånande. När jag själv reste i Indien för ett antal år sedan fick jag i en undersökningsrapport tex veta att många av de primitiva bostäderna var utrustade med kapitalvaror, tex TV, som starkt kontrasterade mot den billiga och skräpiga exteriören i korrugerad plåt.

Varför ser dessa fattigmiljöer ut som de gör? Hur ser de bakomliggande och grundläggande orsakssammanhangen ut? Detta är frågor som behandlas i boken "Den andra vägen — Marknadsekonomi för Latinamerika" av peruanen Hernando de Soto.

"Den andra vägen" är ett exempel på samhällsanalys när den är som bäst. Den är bred och övergripande och präglad av ett djupt och engagerat intresse för människors grundläggande livsvillkor. Men samtidigt karakteriseras den av skarp intellektualitet, av nödvändig distans till ämnet och av kyla i analysen. Man kommer osökt att tänka på 17- och 18-hund-

ratalens stora klassiska ekonomer.

Framställningen baserar sig på ett brett upplagt och fortfarande pågående forskningsprojekt i Peru under de Sotos ledning. Det empiriska materialet är i allt väsentligt hämtat från huvudstaden Lima som vuxit explosionsartat under senare år. Från 1940 till 1981 ökade antalet invånare, huvudsakligen genom inflyttning från landsbygden, från ca femhundra tusen till ca 4 miljoner.

Utgångspunkten för de Soto är de ofta oöverkomliga svårigheterna för vanliga människor utan förbindelser att skaffa sig ett eget hem eller starta ett företag på laglig väg. Oändliga formaliteter hos olika myndigheter skall gås igenom och avgifter av olika slag, inklusive mutor, betalas. Tidsåtgången, kostnaderna och besvären är så stora att den legala vägen i praktiken är stängd för de flesta.

De detaljerade uppgifter om dessa kostnaders storlek och sammansättning, som de Soto ger, är inte enbart intervjudata. Typiskt för handgripligheten i hans metod är att han också lät en grupp medarbetare starta en konfektionsfabrik och i praktiken steg för steg gå igenom alla de procedurer som krävdes för tillstånd. Experimentet bekräftade till fullo de svårigheter som entreprenörerna vittnade om. Byråkratins jurister, som hävdade att formaliteterna i själva verket var enkla, hade fel.

Resultatet blir att vanliga människor för sitt boende och arbete tvingas ut bortom lagens ramar. Av tvång blir de, för att använda de Sotos term, informella. Han talar om den informella ekonomin till skillnad från den officiella. Och det är i beskrivningen och analysen av den informella ekonomin och dess aktörer som bo-

ken framför allt har sin styrka. Framställningen vilar här på modern och solid rättsekonomisk grund.

Låt oss t ex se på de Sotos beskrivning av hur människor som inte kan skaffa bostadsmark på laglig väg istället tillgripa ockupationer. Så här kan det gå till.

Först samlas en liten grupp som väljer ut ett lämpligt markområde — i allmänhet ett stycke statlig mark. Därefter rekryterar gruppen ytterligare medlemmar för att komma upp i det tilltänkta antalet och man börjar göra upp planer. Marken delas upp i bostadstomter, i områden för skolor, hälsovårdscentraler, o s v. En organisation med befattningshavare för olika uppgifter såsom ordningshållning inom området, bevakning och försvar utåt, o s v, skapas.

Efter noggranna sådana förberedelser genomförs sedan själva ockupationen — nattetid och under helg för att minimera risken för polisingrepp. Ockupanterna, som kan vara åtskilliga tusen, kommer till platsen i lastbilar och bussar med tältstänger, vassmattor och annat material för de första bostäderna. Markgränserna markeras med krita. Byggandet inleds. Massor av peruanska flaggor placeras ut för att demonstrera det patriotiska och socialt berättigade i företaget.

I allmänhet lyckas ockupanterna sedan försvara sin erövring. Det totala antalet ockupationer är så stort och de framstår trots allt som så berättigade att myndigheterna har svårt att gripa in. På grund av sitt behov av folkligt stöd låter de istället saken bero. Ockupanterna blir därför kvar och uppnår i realiteten ofta, och medan år går, ett slags successivt allt starkare besittningsrätt. Husen förbättras, vägar byggs, el, vatten och avlopp dras in, o s v.

Förutom bostadsetableringen beskriver de Soto också ingående den informella handeln och de informella transporterna. Mönstren är likartade även om antalet ockupanter i det enskilda fallet ofta är mycket mindre än då det gäller bostadsområden, ibland kanske bara någon enstaka person. En plats på en gata som bedöms lämplig för kommersiell verksamhet ockuperas, eller en busslinje etableras på likartat sätt.

De informella verksamheterna i Perus stora städer har sammantaget mycket stor omfattning. Enligt de Sotos siffror är tillväxten i den informella ekonomin mycket, mycket högre än i motsvarande officiella sektorer. Det finns därför stor anledning att mera principiellt intressera sig för den informella ekonomins egenskaper och villkor. De Soto framhåller med eftertryck framför allt två saker.

För det första så är den informella ekonomins aktörer inte asociala, världsfrånvända, lättjefulla eller något sådant som man möjligen kan tro. De är inom ramen för givna villkor rationella, hårt arbetande och skickliga så som människor ofta är när de kämpar för något angeläget. Ockupationer av affärsplatser eller busslinjer föregås t ex av ingående marknadsbedömningar. På samma sätt som människor i allmänhet så vet de informella bättre än andra vad som är bäst för dem själva.

Det är följaktligen intressant att de Sotos betoning av människornas kompetens och rationalitet slående överensstämmer med vad ulandsforskaren och ekonomipris-tagaren till Alfred Nobels minne, Theodore W. Schultz, tidigare dokumenterat.

Slutsatsen blir att det inte finns något behov av myndighetsstyrning, statlig pla-

nering, eller dylikt för att leda de informella aktörerna i deras strävanden. Besluten om verksamhetsinriktning fattar de bäst själva. De behöver inga maktfullkomliga förmyndare.

För det andra, och detta är själva kärnan i de Sotos budskap, så hämmas däremot de informella aktörernas verksamhet starkt av att de till stor del arbetar utanför lagens gränser. Framför allt saknar de tillgång till en av statsmakten definierad och försvarad äganderätt, avtalsrätt och skadeståndsrätt. De är hänvisade till ett eget rättssystem och egen rättsskipning, t ex genom blodiga uppgörelser på gatan. Deras tillvaro är i fundamentala avseenden rättslös och konsekvenserna av detta är vittomfattande och förödande.

Ta t ex en bostadsfastighet på ockuperad mark. Eftersom den är illegalt tillkommen så har ägaren inte lagfart på den. Han kan därför inte sälja den, åtminstone inte till ett rimligt pris, eftersom köparen inte vet vad han köper. Han kan inte heller belåna fastigheten eftersom säkerhetens innebörd är oklar. Ej heller kan han hyra ut den eftersom hyresgästen i sin tur kan visa sig vara en ockupant. Och kanske viktigast av allt, om någon skulle förstöra eller med våld besätta fastigheten, så har han inga rättsliga möjligheter att få den tillbaka eller eljest bli kompenserad.

Det är självklart att investeringar i fastigheter under sådana förhållanden begränsas. Därför ser kåkstäderna ut som de gör och det inledningsvis nämnda förhållandet med relativt dyrbart lösöre inne i husen får också sin förklaring. En TV-apparat blir ju under de rådande villkoren en avsevärt säkrare placering än en förbättring av huset. Även fattigdomen har sin logik och struktur.

När det gäller företagsamheten är konsekvenserna av rättslösheten än mer omfattande. Många företagare är till att börja med angelägna om att hålla sig dolda för myndigheterna för att undgå ingripanden. Från den synpunkten är det bättre om verksamheten är ambulerande än fast, det är olämpligt att göra reklam, och det är farligt att ha andra leverantörer och kunder än släktingar, vänner och andra som man litar på. Detta är naturligtvis mycket allvarliga restriktioner.

Men det är värre än så. Stora företag, t ex aktiebolag, är ju baserade på en mycket komplex samverkan mellan ett stort antal för varandra okända parter såsom aktieägare, långgivare, anställda, o s v. För att sådana organisationer skall kunna komma till stånd är det nödvändigt att alla parter rättigheter är väl preciserade i lag och att de kan upprätthållas inför domstol, annars skulle ingen våga engagera sig i verksamheten. Staten måste tillhandahålla själva aktiebolagsinstitutionen.

Sådana institutioner har emellertid de informella inte tillgång till. Deras företag kan därför inte växa sig stora och stordriftens och specialiseringens enorma fördelar kan inte utnyttjas.

Det som staten kan och bör göra är alltså, det blir den väsentliga slutsatsen, att tillhandahålla de grundläggande rättsliga instrument utan vilka en gynnsam välfärdsutveckling är otänkbar.

de Sotos resonemang om de grundläggande rättigheternas betydelse för välståndet avser förhållandena i Peru, men har stor relevans också för andra utvecklingsländer och borde därför beaktas vid t ex utformningen av det svenska utvecklingsbiståndet. Men även för industriländerna, t ex Sverige, är det av stor betydelse

se. Vi kanske så tar vårt välstånd för givet att vi glömmer bort dess grundläggande förutsättningar, bl a de rättsliga. Och därför ser vi kanske inte heller tillräckligt allvarligt på tendenser till uppluckring av den privata äganderätten och avtalsrätten.

Hur kommer det sig att byråkratin är så svårforcerad som den faktiskt är? de Soto menar att problemen har sin grund i den peruanska statens starka omfördelade ambitioner eller, för att använda hans egen kanske något egenartade terminologi, i att den är merkantilistisk. Av detta följer nästan med nödvändighet, tycks de Soto mena, att byråkratin blir krånglig och korrupt och därför också i praktiken omöjlig att forcera.

I dessa resonemang är de Soto fortfarande intressant, men åtminstone för mig mindre övertygande än i bokens rättsekonomiska avsnitt. Det räcker ju att exemplifiera med det svenska samhället. Även hos oss har staten starka omfördelade ambitioner, men i allt väsentligt är vi ändå befriade från det byråkratiska krångel som förgiftar peruanernas vardag. Sammanhangen är rimligen mer komplicerade än i de Sotos analys.

Vilka politiska slutsatser drar då de Soto av sitt resonemang? I den peruanska politiken står, menar han, en systembevarande höger mot en statskapitalistisk vänster. Dessa båda krafter är oense om det mesta, men likväl överens om att den informella ekonomin är ett stort problem. För de Soto är de informella tvärtom landets stora hopp, varför han beklagar att de jagas från både höger och vänster. "Det är förstås stor skillnad mellan en räv och en varg", skriver han, "men för kani- nen är det likheten som räknas".

de Soto vill istället befria de informella ur deras rättsliga underläge så att de löften de bär på kan infrias. Han förespråkar därför nya, och för *alla* peruaner giltiga, lagar om äganderätt, avtalsrätt och skadeståndsrätt. En sådan förändring skulle, menar han, utlösa en snabb och fredlig välståndsutveckling. De informellas entreprenöranda skulle snabbt bära frukt till gagn för hela det peruanska folket.

"Alla tecken", skriver han, "tyder på att lagstiftningen är huvudförklaringen till den skillnad i utveckling som finns mellan de industrialiserade länderna och dem som i likhet med Peru inte är industrialiserade." Och med detta pekar han inte bara på lagarnas betydelse utan avvisar också den vanliga uppfattningen att Perus och Latinamerikas olyckor beror på yttre krafter. Enligt de Soto har peruanerna själva sitt öde i sina händer.

Den marxist-leninistiska vänstern i Peru kallar sin revolutionära lösning på landets problem för "Lysande vägen", "Sendero luminoso". Det är i kontrast till detta som Hernando de Soto kallar sitt fredliga alternativ för "Den andra vägen", "El otro sendero".

Mario Vargas Llosa, författaren och nobelpriskandidaten, numera också presidentkandidat i Peru, har skrivit företalet till "Den andra vägen" och var också en ivrig tillskyndare av den bakomliggande forskningen. Boken är nu tryckt i 65 000 exemplar i Sydamerika. Den engelska upplagan har väckt berättigad uppmärksamhet över hela världen. Det är högst tillfredsställande att det nu sedan några månader också finns en svensk upplaga.