

# REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años

## Capítulo 2

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI  
(EDITORES)



FONDO  
EDITORIAL

*Reforma del Estado peruano*

Primera edición, agosto de 2008

Primera reimpresión, agosto de 2009

© Henry Pease García y Giofianni Peirano, 2008

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2650

Fax: (511) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

ISBN: 978-9972-42-853-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2008-06716

Impreso en el Perú – Printed in Peru

## **PAPEL DEL ESTADO PARA UNA ECONOMÍA CONTRA LA POBREZA**

**Javier M. Iguíñiz Echevarría**

Este trabajo se sitúa en el terreno de las orientaciones generales para el desarrollo económico del país y del correspondiente papel del Estado.<sup>8</sup> No es, pues, un trabajo de diseño institucional, como lo son los que en este volumen tratan temas más específicos de reforma del Estado. Para resumir lo que sigue adelantaremos que, explícita o implícitamente, nos concentramos en los objetivos de la reducción de la pobreza y la desigualdad económicas, así como en la descentralización geográfica de la actividad empresarial. Con la mira en dichos objetivos destacamos lo que consideramos que son dos de los principales, aunque no asumidos a cabalidad, papeles del Estado: regulación de la competencia y promoción de la pequeña empresa. Damos por supuestos otros roles muy destacados, como los relativos a la estabilización macroeconómica, a la estabilidad jurídica, etcétera, donde no está en duda su importancia, aunque sí las maneras concretas de ejercerlos. De ese modo, nos aproximamos al problema del Estado a partir de algunas preguntas, entre ellas los «para qué» y los «cómo».

### **INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN**

Para establecer el papel del Estado con relación a los problemas que concitan nuestra atención, debemos tener un diagnóstico sobre las causas de la pobreza y la vulnerabilidad, así como del centralismo que lleva a la concentración de los beneficios del crecimiento en la capital de la República. Para ello, vamos a desagregar las causas de la pobreza económica para hacerla más comprensible, pero, sobre todo, para especificar algunos de los diversos frentes de ataque a dichos problemas y algunos componentes de la acción estatal.

En la primera parte trataremos sobre la regulación de la competencia en el mundo de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados internos de productos. Ahí se reproduce cotidianamente la pobreza, la desigualdad y, en consecuencia, el centralismo económico. Para entender el destino económico de la inmensa mayoría de los asalariados y empresarios, el de los

---

<sup>8</sup> Lo que sigue extiende en no poca medida lo presentado verbalmente en el Seminario de reforma del Estado y añade algunos temas.

dependientes e independientes de todo tipo en el país, resulta necesario analizar el comportamiento de los mercados. Los mercados interno y externo se entrecruzan, pero consideramos que vale la pena distinguirlos todavía para poner el acento en el papel del Estado con relación al mercado interno. En ese mercado o, en realidad, conjunto de mercados, las altas y bajas productividades se reproducen cotidianamente y no son mero resultado de diferencias en la dotación inicial de recursos (naturales, conocimiento, salud, climas, derechos, etcétera). Ponemos el énfasis, pues, en procesos más que en activos.<sup>9</sup>

Recordando lo anterior, vienen al caso algunas distinciones para ubicar el orden y contenido de lo que sigue y establecer lo que queda fuera, en parte porque es más común encontrarlo en el debate nacional. En primer lugar, en el grueso de este trabajo, nos concentramos en las antípodas estructurales tanto de quienes han puesto sus expectativas en la inversión nacional o extranjera que explota en gran escala los recursos naturales,<sup>10</sup> pero también nos distinguimos de algunos de los opositores que ponen su esperanza en la nacionalización para la repartición de los enormes beneficios que surgen de la explotación de esos recursos minerales, gasíferos, petroleros u otros.

En parte por lo anterior, pretendemos escapar no solo a la propuesta que se centraba en una planificación centralizada de más o menos toda la economía, cosa en la nunca creímos, sino también en la que aplica el mismo sistema, pero solo a un aspecto de la economía: la redistribución de las rentas provenientes de la explotación de recursos en gran escala dejando al más o menos libre mercado el resto de la economía. Algunos matices del nacionalismo actual apuntan, nos parece, en esa dirección. Al otro extremo encontramos la idea de un «libremercadismo» que, en realidad, oculta poderes fácticos y alienta monopolios sin crear suficientes contrapesos de poder en la economía. Ante esas perspectivas, en este trabajo nos situamos en el corazón de la economía más poblada de agentes y proponemos una ampliación y renovación de la regulación de los mercados.

---

<sup>9</sup> No nos contraponemos a acentuar procesos, pero nos distinguimos de quienes proponen una visión y un curso del país muy determinado por su origen histórico, por las condiciones iniciales en cuanto a la distribución de recursos y derechos, y a la dotación que cada individuo logró en ese momento original. En la medida en que reconocemos que alguna condicionalidad de tal tipo existe, junto a otras de distinto tipo, pretendemos un diagnóstico y una serie de propuestas que explote lo más posible los márgenes de maniobra existentes para cambiar la economía.

<sup>10</sup> Nos referimos, por ejemplo, al artículo publicado por el presidente García, «El síndrome del perro del hortelano» en *El Comercio*, Lima, 28 de octubre de 2007. Hemos comentado sobre el estilo del debate propuesto en ese artículo en «El presidente García y sus comentaristas». *Páginas*, N° 208, diciembre de 2007.

Finalmente, nos distinguimos también de quienes insisten en el tema de la competitividad sin entrar en serio al proceso competitivo, no solo a las reglas de la competencia sino al hecho de competir. Para usar un símil deportivo, no es lo mismo ser un buen equipo de fútbol (ser competitivo) que tener las reglas adecuadas para jugar (tener reglamentos), y ninguno de los dos equivale a jugar bien (competir). Aunque hay una relación entre los tres del acento, casi exclusivo en lo primero —esto es, en los activos—, debe pasarse a una visión que incorpore más el segundo y el tercero. A ese intento, siempre de manera incompleta, y a las consecuencias para establecer el papel del Estado, nos incorporamos en las páginas que siguen.

En la siguiente parte nos concentramos en la competencia entre las empresas porque, como hemos indicado arriba, queremos poner de relieve los mecanismos de reproducción de una pobreza y una desigualdad que se resisten a disminuir. Incluimos en ella una orientación general sobre el papel de la regulación de los servicios públicos, porque afectan a los consumidores y pequeñas empresas. En la tercera, retomamos nuestras propuestas sobre la manera de hacer más viable que en el pasado la emergencia y expansión de empresas en las regiones menos cercanas a los grandes mercados. En la cuarta parte añadimos como causa económica de la pobreza la desigual distribución del Valor Agregado de las empresas más productivas, generalmente medianas o grandes (salarios, seguros de desempleo, etcétera). Estamos, así, ante un aspecto importante del problema laboral y, para ello, nos basamos en lo aprobado en el Foro del Acuerdo Nacional. En la quinta parte, y recién una vez establecido el tipo de objetivos que proponemos, resumiremos una serie de orientaciones sobre la utilización de los recursos resultantes de la explotación en gran escala de los recursos naturales. La idea es, justamente, mostrar el carácter instrumental de esa parte de las políticas del Estado. Esa instrumentalidad a veces se escapa porque la aspiración nacionalista que acompaña estas políticas convierte a la mera nacionalización es un fin en sí mismo. Insistimos en que lo primero es el debate sobre el «para qué» y luego viene el «cómo», aunque, por supuesto, no pueden desconectarse del todo. En la sexta parte, tratamos sobre la subsidiariedad del Estado y el problema de la reducida magnitud de las transferencias de los beneficios de la actividad económica general del país a los pobres a través del Estado (educación, salud, seguridad social) y de la exclusión social de las mayorías en esos campos. En la séptima y última, hacemos un apunte sobre el poder y la participación ciudadana, condiciones para la viabilidad política de las propuestas de reorientación anteriores.

## LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS Y EL MUNDO DE LA PEQUEÑA EMPRESA

En esta parte del trabajo vamos a analizar algunos de los mecanismos de esa reproducción con el fin de proponer al Estado un papel y una reforma institucional que le permita cumplir con la función de elevar y emparejar las productividades en todo lo posible sabiendo que no se trata, ni de lejos, de ponerlas en la punta mundial o igualarlas del todo. Trataremos de caracterizar las causas de la pobreza y de la desigualdad que corresponden a una economía de mercado, esto es, en la que sus empresas compiten, sobre todo, entre sí, aunque también con las del exterior. Sostenemos, pues, que la reproducción de la pobreza y las desigualdades, incluida la interregional, dependen de la manera como opera la competencia en los mercados. En resumen, el papel del Estado será regular esa competencia para colaborar en el objetivo de la reducción de la pobreza, la desigualdad y el centralismo. A pesar de no concentrarse en los activos, el objetivo es ambicioso porque se sitúa en el corazón del funcionamiento cotidiano de las empresas y en sus más inmediatos círculos concéntricos, sus mercados particulares, y no, como es costumbre en propuestas propias del radicalismo actual, en el proceso de distribución de ingreso nacional a través de la retención de rentas (mineras, petroleras, etcétera), o de la redistribución a través de la recaudación tributaria y del gasto público. Sobre esto último, también muy importante, avanzaremos más adelante.

### a. La competencia en cada mercado

La realidad de la vida experimentada por las personas ocurre en mercados específicos, principalmente de mercancías y laboral. Por eso, hay que recordar que la heterogeneidad entre empresas ocurre en una economía «de mercado», de competencia en diversos mercados.<sup>11</sup> En una economía con presencia de mercados de bienes y laboral en todo el territorio nacional y, además, con gran apertura a las importaciones, la heterogeneidad en las características tecnológicas de las empresas, incluyendo entre ellas a la calidad de la educación de

---

<sup>11</sup> En la medida en que la producción para el propio consumo es una pequeña parte de la producción del país, entenderemos por empresas a todas las que producen algún bien o servicio para ofrecerlo en el mercado. Ello incluye a las labores comerciales o productivas de los independientes, así como al trabajo familiar. Aún así, es bueno recordar que la producción para el directo consumo familiar cumple un papel muy importante en la lucha por la supervivencia familiar de los más pobres del campo. Si incluimos el trabajo en la casa, sobre todo de mujeres, en este rubro la importancia se extiende al mundo de los pobres urbanos. Un artículo que recuerda algunos de esos puntos y otros más es el de EGUREN, Fernando, «El minifundio según el presidente García». *La República*, 22 de abril de 2007.

sus operadores, hace que las condiciones de las empresas para competir en las actividades en las que están más involucrados los pobres sean muy desiguales. Debido a la competencia, acentuada por la apertura de mercados al exterior, los precios tienden a la baja y eso afecta más seriamente a las empresas menos productivas y con menor capacidad de reacción tecnológica, generalmente las microempresas. La consecuencia es que para mantenerse en el mercado es necesario que las familias que mantienen un negocio, o los independientes, opten por rebajar sus costos laborales para sobrevivir como unidades económicas y acepten muchas veces situaciones extremas de pobreza, de vulnerabilidad y de evasión de toda ley que implique costos adicionales y pérdida de competitividad.<sup>12</sup> Así como en el Perú tener trabajo asalariado no es garantía de supervivencia familiar, tener un negocio tampoco lo es. Se puede ser empresario y pobre. Dada la extensión de la microempresa, en términos numéricos, la principal explicación de la reproducción de la pobreza económica es un efecto de la persistencia de esta desigualdad de productividades entre competidores en un proceso de competencia en cada rama de actividad (confecciones, calzado, comercio, servicios personales, etcétera). Un primer papel del Estado es crear formas innovadoras de regulación de la competencia en tales mercados. Sea por medio de políticas de compras estatales que estabilizan la demanda, sea de apoyo tecnológico y crediticio, sea de legislación laboral y protección social aplicada a los trabajadores familiares, o por otros medios, es necesario que el mundo de las pequeñas y microempresas no sea un cajón de sastre al que finalmente no se mira desde el Estado.

Normalmente, la regulación de los mercados se restringe a ramas de actividad que ofrecen servicios públicos de consumo masivo desde empresas monopólicas u oligopólicas de gran tamaño y poder político y de mercado. La razón es que en esas condiciones tales empresas pueden imponer, y dado su objetivo de maximizar las ganancias, precios a los consumidores que son superiores a los que podrían poner en condiciones de competencia más abierta entre empresas. Obviamente, esa regulación es fundamental y debe perfeccionarse técnicamente, así como independizarse cada vez más de las empresas reguladas. Sin embargo, tal regulación, diríamos clásica, no nos parece suficiente. A ella deseamos añadir una regulación poco común y que requiere de gran creatividad cual es la regulación de los mercados en los que el problema es otro:

---

<sup>12</sup> Se puede entender así por qué la apertura de mercados en los rubros en los que hay mayor presencia de pobres empresarios y asalariados o trabajadores familiares, confecciones, por ejemplo, empuja a la informalidad.

la existencia de gran desigualdad entre los competidores, de amplios contingentes de empresas muy pequeñas y de baja productividad y, como consecuencia de ambos rasgos, de gran y generalizada pobreza. También debe regularse la competencia en actividades y lugares del país en los que dominan los intermediarios a tal punto que exprimen de manera inmisericorde al campesino o al proveedor de piezas para confecciones. Los monopolios que dominan en esos mercados de intermediación, sobre todo en los lugares más alejados del mundo rural, deben dar lugar a una demanda más diversificada por los productos de los pobres. Bajo ciertas condiciones, las compras del Estado son una manera de regular esos mercados.

En los mercados existentes, agrícolas, pecuarios, artesanales, comerciales, turísticos, u otros, nuestro supuesto implícito al privilegiar en esta oportunidad la regulación de los mercados —en el sentido de intervenir en la estructura del mercado y en la actividad comercial— es que hay muchísimos micro y pequeños productores de bienes y servicios. No importa tanto qué proporción, para quienes el primer problema no es de recursos, sino de incentivos para ahorrar y utilizar racionalmente sus activos y que la regulación en esos mercados apunte a mejorar los incentivos para aventurarse de manera más decidida en proyectos de inversión. Mejorar los activos sin cambios en los incentivos es muy poco eficiente en el uso de los recursos destinados a ayudar a los pobres.

Un ejemplo interesante de regulación original es la que, de hecho, empareja en algo la capacidad competitiva de las microempresas y la de las de mayor tamaño y productividad por medio de una doble legislación. Es el caso de la legislación *ad hoc* en el campo tributario y laboral para las microempresas.<sup>13</sup> A pesar de no referirse a ninguna rama en especial, las propuestas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, así como la del Ministerio de Economía y Finanzas, inciden directamente en aquellas ramas en que predominan las micro y pequeñas empresas, y por eso las usamos como ilustración de regulaciones de mercados específicos. Nuestra razón de fondo para interesarnos en la legislación actual y en las propuestas de reforma no es que las microempresas se formalicen, sino que sigan constituyéndose en experiencias de descubrimiento vocacional y aprendizaje empresarial, técnico y administrativo, para muchos peruanos empobrecidos. El llamado mundo de la informalidad es, de lejos, el proceso de educación no escolarizada más extensivo y dinámico

---

<sup>13</sup> Al momento de escribir la última versión de este texto, el debate dentro del Ejecutivo respecto de esta problemática, aunque no desde este enfoque, es intenso.

existente en países como el nuestro. Otros ejemplos de regulación pública tienen que ver con el sistema de instituciones de crédito y su puesta al servicio de la micro y pequeña empresa, o con las tareas de ampliación de cobertura que las empresas proveedoras de servicios públicos —como electricidad y otros— deben acometer como parte del papel que la sociedad y el Estado les asignan.

A lo ya señalado sobre la desigualdad entre competidores en una rama determinada, hay que añadir una característica adicional: el reducido capital necesario para entrar a competir en ella. Añadimos, así, a la competencia dentro de una rama; la competencia entre capitales que pueden irse a distintas ramas, según las oportunidades de ganancia que prevean. El que esos capitales sean muchas veces minúsculos no les quita ni un ápice de su carácter de competidores. La consecuencia de ello para la pobreza es paradójico pues, por un lado, son ramas que son accesibles a quienes tienen poco capital pero, por otro, son ramas congestionadas de competidores y, por ello, donde la lucha por la supervivencia como empresa se realiza muchas veces a costa de condiciones mínimas de trabajo y de vida familiar. Paradójicamente, el mayor acceso al crédito en pequeña escala contribuye a la sobrepoblación en los mercados en los que los pobres se encuentran más presentes. El papel del Estado debe ser apoyar, especialmente, quizá directamente, con crédito a nuevas actividades y nuevos mercados en pequeña escala para no sobrepoblar los mercados existentes.

La sobrepoblación de micro y pequeñas empresas urbanas y rurales compiten entre sí bajando precios. Es esta situación la que lleva a algunos empresarios formales o semiformales a acusar a los más informales de competencia desleal. La «deslealtad» proviene tanto del reducido costo de producción, debido al bajo nivel de vida que soportan los operarios de las MYPES y los independientes, como de la evasión de la carga tributaria y de diversos gastos no directamente salariales. Aunque parezca paradójico, dado el bajo nivel tecnológico en esas actividades y en el país, la pobreza económica, la carencia de muchos bienes, es condición de inclusión en los mercados de productos y laborales.<sup>14</sup>

Un papel importante del Estado es contribuir a la creación de otras fuentes de empleo de mayor calidad en cuanto a condiciones de trabajo y remuneración. En ese sentido, un crecimiento «de ancha base» y no concentrado en

---

<sup>14</sup> Hemos tratado sumariamente al respecto en: «Pobreza como solución». *La República*. Lima, 30 de septiembre de 2007.

pocos sectores que, además, utilizan poca mano de obra, es fundamental para contrarrestar la excesiva proliferación de microempresas que ha resultado en que el Perú se sitúe en los primeros lugares del mundo en «emprededurismo», junto a niveles de pobreza superiores a los que corresponden con el nivel promedio de riqueza en el país. La revitalizada discusión sobre el «modelo de desarrollo» en el país gira en torno a la capacidad de absorber mano de obra y el crecimiento que tienen los distintos sectores de la economía nacional. Otra política que contribuye a descongestionar los mercados de las MYPES es la que eleva los salarios y sueldos en las empresas formales.

### **b. Los servicios públicos**

La problemática de la regulación de los servicios públicos ha devenido en una especialidad profesional en sí misma. Ello revela lo acotado del campo y la importancia que ha adquirido en la administración de la economía. No podemos recoger en este trabajo la complejidad de temas que supone la propuesta de una reforma institucional en este campo a pesar de que los servicios públicos, agua, desagüe, electricidad, etcétera, son muy importantes para el bienestar de la población, para el progreso de la economía en general y para la producción en pequeña escala. La inquietud por esta última nos lleva de todos modos a recordar ciertas orientaciones que nos parecen básicas.

Lo primero que hay que señalar es que la misión de la actividad reguladora debe quedar claramente establecida, como la protección al consumidor. Esta orientación básica y fundacional de la regulación en el mundo moderno puede chocar con la reciente insistencia en que la tarea prioritaria de la regulación es defender a las empresas respecto del propio Estado. El papel de este sería, entonces, promover la inversión a cualquier precio, lo que equivale a desproteger al consumidor. La razón del acento pro-grandes empresas está en la renuencia a invertir en países en los que los gobiernos pueden recurrir a la estatización de instalaciones en las que ya se ha invertido o, más comúnmente, a cambiar las reglas en contra de las empresas una vez que estas ya han invertido en instalaciones que no pueden tener un uso alternativo. Es el caso, por ejemplo, de tuberías, postes, cableados eléctricos. Ciertamente ese es un peligro, pero el intento de evitarlo puede llevar a que las empresas exijan condiciones para realizar la inversión que atentan contra la calidad del servicio, su precio o la cobertura. El equilibrio es pues delicado, pero su solución debe tener en cuenta que la última fuente de legitimidad de las empresas

proveedoras del servicio y de los Estados que establecen las reglas es que sirvan al mismo público al que el Estado se debe. A nuestro juicio, la orientación gubernamental dominante en el momento actual se sesga hacia el criterio en favor de la defensa de las empresas respecto del propio Estado. Tenemos un Estado y no solo un gobierno atemorizado de sí mismo. Por ejemplo, al momento de escribir este trabajo, una alianza entre el Estado y las empresas mineras ha llevado a que la sociedad civil ponga en cuestión la institucionalidad reguladora del medio ambiente exigiéndose mayor autonomía respecto de las empresas y del mismo Estado. La sociedad exige así un lugar distinguible de ambos para defender intereses de la ciudadanía más afectada por la destrucción del medio ambiente. De ese modo, y en parte por presión internacional, un nuevo servicio público, el cuidado del medio ambiente, correspondiente a los derechos de nueva generación, puja por adquirir el mismo status que tienen los de educación o salud.

Un segundo criterio para la actividad reguladora se deriva del primero cuando se aplica a un país subdesarrollado y con amplias poblaciones carentes de servicios públicos elementales. Nos referimos a la cobertura de los servicios.<sup>15</sup> Por eso hemos incluido este tema en el análisis de los procesos de las pequeñas y microempresas. Si el papel del Estado en el que estamos insistiendo es el de promover y apoyar todas las iniciativas que apuntan a ensanchar la base sectorial, regional y social de la actividad económica, la importancia de la cobertura de los servicios es evidente. Al respecto, resulta necesario destacar que dicha importancia le da un status elevado frente a otros objetivos, como pueden ser la eficiencia del servicio o el aporte al equilibrio fiscal u otros que pudieran surgir. Sin cobertura universal de los servicios, la protección al consumidor aun siendo buena resulta parcial. En una economía con tanta difusión de iniciativas empresariales en pequeñísima escala, la cobertura universal deviene en una condición de supervivencia no solo familiar, sino también empresarial y de aumento de calidad en la producción y productividad en ellas.

Aunque en el terreno de la cobertura se está avanzando en el Perú, los retrasos al respecto son muy grandes y se requiere mayor claridad respecto de la prioridad de este criterio. La razón de esta exigencia es que puede haber diversos conflictos entre la ampliación de la cobertura y otros criterios. Uno de

---

<sup>15</sup> Véanse consideraciones más específicas que las que siguen en Távora, José I. y Giannina Vaccaro. «Límites estructurales a la expansión de telecomunicaciones en el Perú». Coyuntura, Año 2, N° 8, Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://www.pucp.edu.pe/cisepa/coyuntura/08.pdf>

ellos es el de la calidad del servicio. El dilema cobertura-calidad es importante y debe ser enfrentado abiertamente. Por encima de ciertas calidades mínimas irrenunciables en los servicios ofrecidos existen aspectos legítimamente debatibles debido a que ciertas exigencias de calidad adicional pueden implicar costos que atentan contra las posibilidades de ampliación de cobertura. El tema es especialmente delicado en un momento en el que los Gobiernos regionales deben asumir cada vez más plenamente responsabilidades en este campo. Por ejemplo, la prioridad indicada obliga a una expansión geográfica de muchos servicios y el aprendizaje en su administración y utilización con las inevitables ineficiencias del caso. Será común encontrar diferencias de calidad de ciertos servicios conforme se expandan. En otros, donde los servicios son indivisibles porque se proveen por redes unificadas, como en el caso de la electricidad, no habrá opción a la de expandir con una calidad homogénea determinada por los clientes más exigentes. La ciudad capital y cada vez más ciudades del «interior» y algunas empresas exportadoras exigen calidades de nivel internacional. Este tipo de dilemas se debe enfrentar recurriendo a la deliberación pública. Una importante tarea de reforma del Estado consiste en la institucionalización de la coordinación y división de atribuciones entre sus propios niveles.

Otro dilema es el relativo a las tarifas y la política de reducción de precios del servicio siguiendo criterios de productividad. Pasar los beneficios del aumento de productividad a los consumidores que ya utilizan un servicio es bueno; incorporar a los que están a punto de acceder y que no lo hacen por razones de carestía también, pero menores tarifas tienen el defecto de que desincentivan la inversión en zonas del país con bajas densidades demográficas y geográficamente distantes. Se requieren, pues, métodos para revertir desincentivos a la inversión en zonas poco pobladas, por ejemplo, trasladando parte de la recaudación de las tarifas al apoyo a la inversión o al subsidio de las tarifas en esas zonas.

Como en estos asuntos los estándares de países económicamente más desarrollados son más exigentes y sientan la pauta para los países que buscan alcanzarlos, la tarea de la regulación adquiere un status internacional, aunque no sea más que por emulación y exigencia de calidad y productividad de los usuarios, que tienen que competir con importaciones o exportar. Estos estándares son materia de debate en países subdesarrollados y no faltan gobiernos que por presión de las empresas restringen la incorporación de los más avanzados por ser normalmente más costosos.

Un tercer criterio en importancia nos parece que es el de la transparencia y la fiscalización social. Este criterio tiene una connotación política antes que técnica porque no se trata de instrumentos que faciliten dicha transparencia, como pueden ser páginas web con decisiones y cifras, informes al Congreso de la República u otros sino, sobre todo, de una institucionalidad que asegure en toda la medida de lo posible la presencia de los ciudadanos en la gestión y en la evaluación de los resultados de la regulación. A fin de cuentas, la misión de la regulación, el establecimiento de prioridades, la calidad del servicio y la autonomía de las entidades reguladoras dependen en gran medida de lo que la conciencia y la fuerza de la ciudadanía exigen o dejan de exigir. El papel de un Estado con vocación democrática debe consistir en ser proactivo para abrir diversos cauces de participación ciudadana, cosa en la que estamos atrasados respecto de otras realidades y respecto a la cual hay un recelo oficial que se expresa en la escasa audiencia a ONGS interesadas en defender a los consumidores o, incluso, a la Defensoría del Pueblo.

Nos parece que debe quedar claro también que los ciudadanos no son meros consumidores de servicio, meros clientes. Por la naturaleza de los productos, y por la conciencia del derecho de las personas a ellos, su status de ciudadano debe ejercitarse, por ejemplo, al exigir el diseño adecuado y prácticas concretas de las instituciones reguladoras. No es la situación en el caso de muchos bienes y servicios, aunque sí en algunos que por la importancia que tienen en la canasta familiar se consideran bienes «políticos», como el pan, sin ser materia de regulación al nivel de institucionalización que corresponde a la electricidad y otros.

Consideramos que de la importancia de la ciudadanía se deriva un cuarto criterio, el de la suficiente autonomía de las entidades reguladoras respecto de las empresas y del propio Estado y, obviamente, de los gobiernos de turno. Al respecto, hay ciertos mínimos de discusión en el país a pesar de lo nueva que es esta problemática. El progreso y el retroceso en el diseño de las instituciones y de la regulación de la actividad reguladora dependen de la voluntad del gobierno de turno y del papel correspondiente que le asigna al Estado.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Un balance detallado de muchos de estos puntos hasta el fin del gobierno de Alejandro Toledo se encuentra en: TÁVARA MARTÍN, José (2006). «La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia». En: CRABTREE, John. *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdades en el Perú desde 1980*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos. Una actualización por el mismo autor en: «Regulación y democracia: balance de las reformas y agenda pendiente». *Derecho y Sociedad*. Año XVII N° 26 (2006: 84-95).

## ORIENTACIONES PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL<sup>17</sup>

En esta parte incorporamos la orientación para las políticas destinadas a cambiar los procesos productivos dentro de las empresas. Ya no como en la anterior, en los intercambios en los mercados que están determinados en buena parte por sus estructuras. En primer lugar, partimos del amplio consenso respecto de que una tarea de los gobiernos es promover la elevación de la productividad y competitividad económica así como diversificar en la mayor medida posible sus actividades económicas. Muchas de ellas, particularmente las agropecuarias y de transformación primaria en pequeña escala, ocurren en lugares alejados de los principales mercados. Con el fin de contribuir a ese objetivo, sugerimos partir de dos miradas a la peculiar geografía de muchas de nuestras regiones: la relativa a las dificultades geográficas para llegar a los principales mercados y la que destaca la megadiversidad del país

La descentralización económica supone revertir la desventaja de la distancia desde muchos pueblos a los principales mercados. Para ello, hay que construir carreteras y mantenerlas. Una tarea ineludible para los gobiernos de todos los niveles es esa. Cuáles deben ser esas carreteras supone cálculos específicos y detallados que ya se han hecho para algunas regiones como, por ejemplo, Cajamarca.<sup>18</sup> Pero eso no es sino un paso, incluso uno menor de todo el proceso para constituirse como regiones competitivas en una gama amplia de productos y desde diversos valles; esto es, no solamente en algún producto y lugar minero, energético o pesquero. Lo más importante en el largo plazo no es mejorar las vías: es cambiar aquello que se transporta. Hay que pasar de productos con mucho peso y poco valor a otros que valgan mucho por unidad de peso. Ello supone innovar en la elección de los bienes que se producen y/o transformarlos para que pierdan peso y aumenten de valor. De ese modo, el componente de transporte en el costo unitario del producto será pequeño y cada vez menor, y estar a muchos kilómetros del mercado no será un desincentivo importante por la desventaja que supone la competencia con los que produciendo el mismo producto se encuentran

<sup>17</sup> En esta sección reproducimos, con pequeñas variaciones, el artículo: «Naturaleza e innovación en las regiones». *La República*, Lima, 4 de marzo de 2007.

<sup>18</sup> Véase: GUERRA GARCÍA PICASSO, Gustavo, Verónica MINAYA LAZARTE y Roberto MOSQUEIRA RAMÍREZ. «Cajamarca Lineamientos de política de infraestructura económica». En: GUERRA GARCÍA, Francisco, editor (2006). *Contribuciones para una visión del desarrollo de Cajamarca*. Cajamarca: Asociación Los Andes de Cajamarca.

económicamente más cerca. «Transformar antes de transportar» puede ser una consigna adecuada.

Esto es importante, además, porque las carreteras son siempre de doble vía. El sentido económico de recordarlo no es por lo ancho de la carretera, sino que es porque las vías no solo permiten «sacar» los productos. También facilitan la llegada de productos competitivos de otros valles y regiones, e incluso del extranjero, lo que acelerará la quiebra de algunos productores locales y promoverá la concentración geográfica de la producción rentable en menos lugares y, con ello, una mayor migración y más rápido despoblamiento. La carretera trae y lleva todo lo bueno y malo de los puntos que conecta; trae oportunidades, pero también las quita. Finalmente, la agregación de valor *in situ* es importante porque desde muchos lugares de la Sierra y de la Amazonía hay que transportar los bienes producidos por carretera, cosa que resulta desventajoso cuando se tiene que competir con productos de bajo valor por unidad de peso (por ejemplo, arroz) que vienen de mucho más lejos en términos de distancia, pero que se transportan mucho más económicamente por vía marítima.

Es necesario introducir una segunda característica de muchas de las regiones más pobres del Perú. La descentralización en el Perú supone elevar la competitividad de actividades que se realizan no solo en zonas alejadas sino también agrestes, en medio de grandes accidentes geográficos, muchas veces en valles pequeños, unos muy distintos de otros en altura, clima y cultura. De ahí la gran biodiversidad que nos caracteriza como país. En un mundo económico en el que la competencia se realiza a menudo en base a «economías de escala», esto es, al abaratamiento por aumentos en el volumen de la producción de las empresas, desde muchas regiones del Perú es necesario pensar las tecnologías adecuadas de otra manera que la usual en el extranjero o en las grandes ciudades. Como la distancia, también la megadiversidad que caracteriza al Perú tiene su precio en términos económicos, a no ser que se la convierta en una aliada. Buena parte de la tecnología pensada para operar al nivel del mar y para grandes volúmenes de producción sirve de poco en muchas de las regiones del país. Por eso, resulta necesaria una tecnología correspondiente a la biodiversidad existente, no la que correspondería a las explotaciones de la pampa argentina. «Producir poco de muchas cosas y no poco de muchas» puede ser una segunda consigna en muchas de las regiones del país. Pero a lo señalado hace falta añadir un punto. Producir en poca cantidad y vivir bien supone que lo poco que se produce sea de alta calidad para que su precio permita vivir adecuadamente a la familia productora. Producir poco y malo

es pobreza. Los gobiernos de todos los niveles y la cooperación internacional deben aumentar su aporte a la adaptación de la tecnología a las condiciones de las regiones del país. Una relación mayor entre CONCYTEC y los gobiernos regionales y locales facilitaría una rápida selección y adopción de tecnologías apropiadas, propias y ajenas, a esas condiciones geográficas y a las exigencias de calidad. Un papel del Estado es favorecer la relación entre las comunidades de innovación tecnológica y los productores, pero no solo con aquellos medianos y grandes, sino también con los micro y pequeños de todo el país.

### EL ENTORNO DEL MERCADO LABORAL Y LA CALIDAD DEL EMPLEO SALARIAL

El segundo gran mercado o serie de mercados que influyen más directamente en la pobreza y la desigualdad es el laboral. Su regulación es una tarea tan clásica como ineludible para el Estado. El conflicto de clase obliga a una intervención pública que atenúe los costos humanos del progreso. Una manera de abordar el asunto es la propuesta por el Acuerdo Nacional y consiste en establecer un objetivo claro y exigente y en ampliar la acción al conjunto de espacios que inciden de maneras directas e indirectas en la cantidad y calidad del empleo asalariado. El papel del Estado es especialmente importante en lo que a la calidad se refiere porque el mero hecho de promover la inversión privada no lo asegura. Por eso, el Foro del Acuerdo Nacional incluye como objetivo de sus propuestas al trabajo digno que define como: «el trabajo de calidad en condiciones de libertad y equidad, en el que los derechos son protegidos, cuenta con remuneración adecuada y protección social».<sup>19</sup>

La amplitud de los campos de acción conducentes a la generación y ampliación del trabajo digno incluyen, por supuesto, el crecimiento económico y la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, así como un mínimo de estabilidad social e institucional que permita procesar y resolver conflictos por cauces concertados suficientemente anchos como para que la interrupción de la actividad económica en la empresa o en el país, o el ejercicio de la violencia no sean la herramienta privilegiada de lucha por los derechos laborales. Una más elevada recaudación tributaria y la existencia de programas sociales de amplio alcance social y regional son aspectos que atienden dimensiones importantes del desarrollo humano y reducen la centralidad de las relaciones laborales para que las familias alcancen cada vez mayores niveles de educación, salud y seguridad social. Todas estas condiciones de entorno, y otras

<sup>19</sup> *Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno.*

que enumeramos a continuación, no son necesariamente previas en el tiempo a las reformas propiamente laborales. Las tensiones y conflictos en el campo laboral han mostrado a lo largo de la historia ser un factor también causal, acicate para muchas reformas que luego constituyen contextos favorables para nuevos avances en productividad y competitividad.

En todos los países, pero sobre todo en aquellos que como el Perú tienen limitaciones para insertarse en la economía mundial en base a su conocimiento acumulado y, a la vez, dependen mucho de la importación de materia prima, maquinaria y conocimientos aplicados a la producción, el entorno o contexto internacional es muy importante. Un aspecto de la promoción de empleo de calidad consiste en políticas que reduzcan el peligro de las crisis y procesos inflacionarios por restricción externa. Finalmente, una política educativa y de capacitación, así como de innovación tecnológica son también condiciones contextuales importantes para encauzar la creación de trabajo asalariado digno.

Estos últimos aspectos son ya una parte de una política laboral en el sentido amplio que le damos al término y que el Estado debe acometer. Frente a la contraposición entre cantidad y calidad del empleo, que es tan utilizada por ciertos medios empresariales con el argumento de que el aumento en la cantidad conlleva un deterioro de todos los aspectos de la calidad que supongan costo económico, es necesario dar con propuestas que faciliten la mejora de cantidad y calidad. En ese campo, la promoción de la innovación tecnológica, la inversión en maquinaria y equipo en las empresas de todos los tamaños, la construcción de infraestructura vial y de comunicaciones en todo el territorio nacional, el estímulo a la organización de cadenas productivas y de formas empresariales asociativas que fortalezcan la productividad y, por ese medio, la competitividad, son el prerequisite para un pacto social capaz de incorporar condiciones dignas de trabajo y una repartición consensuada en lo fundamental del valor agregado por la producción.

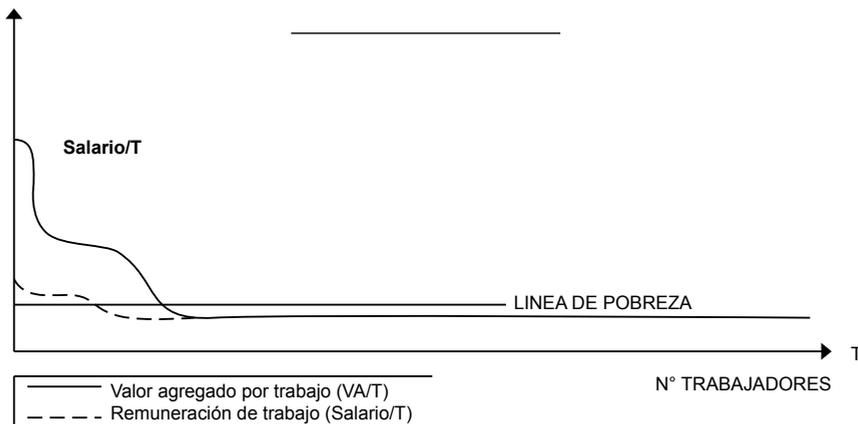
En un proceso que incluya buena parte de tales elementos, una política de remuneraciones y de protección social tiene más viabilidad y estabilidad. La relación más estrecha entre productividad en las empresas y remuneraciones es un medio importantísimo para convertir el empleo en digno. En una economía dinámica y con esas condiciones de entorno es más sencillo conciliar aspectos que un estrechamiento del enfoque laboral impide. Por ejemplo, la combinación más adecuada posible entre flexibilidad laboral con dignidad del empleo asalariado. Las fórmulas posibles son diversas, pero no pueden hallarse

en el conflicto que encontramos típicamente a nivel de cada empresa. De ahí el papel crucial del Estado y de las dirigencias político-partidarias en regímenes democráticos. También resulta importante el Estado en la creación de instancias gremiales de diálogo y concertación que facilitan el encauzamiento de muchos de los conflictos laborales en una ruta con bajos costos sociales y económicos.

### EL PAPEL DE LAS RENTAS DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA COHESIÓN INTERNA

Una vez que hemos analizado los procesos económicos, tanto en el intercambio como en la producción que ocurre en las partes de la economía donde se ubica la mayor parte de la Población Económicamente Activa, debemos incorporar un aspecto que está mucho más presente que ellos en la discusión nacional. A manera de introducción general debemos empezar recordando que una característica de la economía peruana, y seguramente de los países subdesarrollados, es la gran heterogeneidad de las unidades económicas en cuanto al valor agregado por trabajador a que dan lugar. Los datos para ilustrar dicha heterogeneidad son diversos y se encuentran diferentes estimaciones de la distribución de ese valor agregado por trabajador, pero todas ponen de relieve la enorme proporción de la PEA (entre 70 y 80%) de trabajadores asalariados e independientes que laboran muchas horas, pero ganan muy poco, sobre todo en unidades económicas de tamaño menor y poco tecnificadas. Un gráfico estilizado que representa la estructura del valor agregado por trabajador en el país puede ayudar a grabar en la mente la mirada que proponemos.

Gráfico 1



La desigualdad de productividades en el país, visto en su conjunto, es resultado de muchísimos procesos a nivel de rama de producción, a nivel de cada uno de los mercados de bienes y servicios, y laborales. De ellos hemos tratado en las partes anteriores. En esta debemos traer a colación un rasgo clásico de nuestra economía: la existencia de rentas diferenciales<sup>20</sup> como generalmente en la minería, el gas o el petróleo de los países con recursos menos explotados. Ello abre una posibilidad excepcional de llevar a cabo un proceso de redistribución que, como insistió Stiglitz en su reciente visita a Lima,<sup>21</sup> puede realizarse sin afectar los incentivos de los empresarios en el conjunto de la economía en la medida en que no se le quita a nadie el resultado que su competencia en el mercado establece normalmente para su inversión.

Tomando en cuenta la heterogeneidad estructural del país, el objetivo del desarrollo económico es tanto elevar como homogeneizar la condición competitiva de los productores en el mercado con el fin de que más gente pueda vivir con decoro sobre la base de su trabajo como asalariado o como empresario de cualquier tamaño. Esa homogeneización debe ocurrir en las ramas en las cuales compiten los distintos tipos de productores, pero también, y principalmente, por medio de cambios en el mercado en el que compiten, esto es, por el movimiento de capitales de una rama o producto de otro y, de ese modo, por medio de la diversificación de los mercados en el país, de la ampliación y renovación de la gama de productos que se elaboran y ofrecen.

La transformación más necesaria del perfil del valor agregado por trabajador, y de la productividad que ella expresa,<sup>22</sup> supone en grueso elevar la altura de la larga parte derecha del Gráfico 1. Para ello, consideramos que se requieren dos grupos de acciones: las de los propios agentes económicos en el mundo, compuesto por micro y pequeñas empresas en el campo y la ciudad, y las que conectan constructivamente la parte más productiva y competitiva, que hemos ubicado en la parte izquierda del Gráfico 1, y la parte derecha, con

---

<sup>20</sup> Se entiende por renta diferencial aquella que se añade a la rentabilidad media del capital en la economía y que resulta de la explotación de recursos naturales de una calidad alta, no fácilmente accesible a otros competidores y que permiten de manera bastante estable costos unitarios de producción excepcionalmente bajos en ese mercado.

<sup>21</sup> Se realizó en diciembre del 2007.

<sup>22</sup> El valor agregado y la productividad tienen una relación más compleja de lo que parece, pues dicho valor depende de las características de la actividad empresarial, pero también de los resultados del proceso competitivo. Desde Adam Smith se sabe que el valor recibido en el largo plazo por los capitalistas de una economía se reparte principalmente en función del capital invertido y no de su mayor o menor entusiasmo y habilidad. En ese sentido, las PYMES se caracterizan por tener poco capital y retener para sí una parte pequeña del valor agregado generado en el país.

más necesidad de apoyo. Desde distintos ángulos, ya hemos analizado en la parte II y III el primer tipo de orientación. Veamos las características que nos parece que debe tener el segundo tipo.

Como hemos señalado ya, en demasiados casos, el progreso empresarial de grandes, pero sobre todo de pequeñas empresas, se asienta en el mantenimiento de la pobreza de sus trabajadores o proveedores y no en la innovación tecnológica y el aumento civilizado de la competitividad, que es más fácil que surja cuando ocurre dicha innovación.<sup>23</sup> En otras palabras, el principal papel del Estado, para ser adecuadamente inclusivo, debe ser apoyar el aumento de la productividad de MYPES urbanas y del campo. Hasta ahora están básicamente abandonadas a su suerte. Se trata de emparejar el acceso a las oportunidades de competir y progresar económicamente, de reducir la heterogeneidad tecnológica y competitiva en el país. Vamos a entender que ese es un aporte de la economía a la cohesión social del país y vamos a resumir el rol del Estado en dos aspectos: revertir la restricción externa y la división social y regional internas.

Las tres «conexiones» que presentamos a continuación buscan vincular el extranjero con el país, el Estado con la sociedad, la capital con el resto del territorio, las grandes empresas con las pequeñas y constituyen objetivos de mediano y largo plazo.<sup>24</sup>

#### **a. Conectar la generación de divisas con el aumento de la productividad y ampliación de mercados de las Pymes de todas las regiones del país**

Ello supone entre otras cosas:

- 1) Aumentar de manera rápida y continua las exportaciones, lo que equivale a una exportación cada vez más diversificada y con mayor elaboración<sup>25</sup>
- 2) Retener una parte creciente de las divisas generadas en el país por medio de negociaciones con las empresas exportadoras

<sup>23</sup> A esto último, más que a la mera explotación de recursos naturales, debe aportar el Estado como han sugerido o señalado bastantes comentaristas del reciente artículo del presidente García. («El síndrome del perro del hortelano». *El Comercio*, 28 de octubre de 2007.)

<sup>24</sup> Esta parte, con pequeñas modificaciones, está tomada de IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA, Javier M. (2003). «Nuevo papel económico del Estado y la sociedad en el Perú: cuatro conexiones». En: *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2003) Aportes para una estrategia de desarrollo humano y superación de la pobreza*. Lima: MCLCP, pp. 23-28.

<sup>25</sup> Es la orientación de la décimo octava política de Estado en el Acuerdo Nacional.

- 3) Usar una creciente proporción de esas divisas para la importación de conocimiento (equipos, maquinaria, etcétera) reduciendo la importancia relativa de las importaciones agropecuarias
- 4) Crear facilidades crediticias y de capacitación a las PYMES de todo el país para la mejor organización empresarial, la mayor inversión en maquinaria y equipo y para comercializar en mercados cada vez más amplios

**b. Conectar la recaudación tributaria con la universalización de la enseñanza y otros servicios públicos necesarios para la creación de «capital humano»**

Ello requiere por ejemplo:

- 1) Elevar la recaudación tributaria reduciendo la evasión, elusión y estrechez de la base<sup>26</sup>
- 2) Reducir la proporción de gastos improductivos (burocráticos, defensa) en el presupuesto público del país
- 3) Elevar la proporción del gasto público en educación, salud y seguridad ciudadana<sup>27</sup>
- 4) Homogeneizar la calidad de la enseñanza priorizando especialmente la elevación de la calidad de la educación en las escuelas del campo

**c. Conectar la demanda nacional e internacional con la oferta de las PYMES en todo el país**

Para ello, consideramos que se requiere, al menos:

- 1) Reformar la legislación laboral con el fin de que los aumentos de productividad sean mejor distribuidos y contribuyan más a la expansión del mercado interno. Véase parte iv.
- 2) Priorizar el mantenimiento de las vías de transporte existentes y mejorar el servicio de puertos y aeropuertos.
- 3) Ampliar la infraestructura de comunicación electrónica.
- 4) Estimular la creación de cadenas productivas entre empresas industriales y comercializadoras y pequeñas empresas productoras del campo y la ciudad.

---

<sup>26</sup> El Acuerdo Nacional estableció la necesidad de una presión tributaria «no menor al 18% del PIB».

<sup>27</sup> Una de las pocas cifras acordadas en el texto principal de la décimo segunda política de Estado del Acuerdo Nacional es la que pone como objetivo llegar gradualmente al 6% del Presupuesto de la República.

En muchas de las orientaciones anteriores hay gran consenso en el país, pero, gracias a los varios años de crecimiento económico en democracia, parece que es el tiempo para el debate sobre varios de los puntos más difíciles. En el debate nacional, poco a poco se ha vuelto a los temas económicos. Hasta no hace mucho, el asunto económico no era materia de discusión política. Las diferencias entre candidatos se centraban en aspectos de política social. Luego, en las elecciones del 2001, se introdujeron alternativas de reactivación económica junto a la política social. Hoy es más común volver a introducir los aspectos estructurales de la economía peruana y los objetivos de largo plazo se ponen en la mesa. Tras la gran crisis del Estado y tras las propuestas de reducir su tamaño y sus tareas a su mínima expresión, la sociedad pide un Estado que asuma más responsabilidades.

### **INCLUSIÓN SOCIAL: SUBSIDIARIEDAD Y UNIVERSALIDAD**

La subsidiariedad está en el trasfondo de la discusión sobre quién es el principal responsable de atender las demandas sociales de educación, salud y seguridad social.<sup>28</sup> Nos parece que la cohesión social depende de lo que hemos tratado en las partes anteriores del trabajo, pero también de atender esas demandas sociales y de la manera de hacerlo. A la cohesión conflictiva propia de la competencia en la economía y de la lucha sindical se le añade una cohesión más explícita y más directamente cooperativa que se expresa en el acceso universal a ciertos servicios públicos. El debate sobre la naturaleza de dicho acceso sigue en pie. Por ejemplo, en el debate sobre subsidiariedad en el contexto del Foro del Acuerdo Nacional era evidente que, en actividades «sociales», definir el papel del Estado como subsidiario no era adecuado a propósito de la justicia o la defensa, o no era tan absoluto como se pretende para el caso empresarial. Sin embargo, el criterio de la subsidiariedad de la actividad estatal se pretende aplicar ya no solo al empleo,<sup>29</sup> sino cada vez más también a la educación y la salud, por lo menos en el sentido de que el Estado debe atender las demandas por atención de salud y de educación de quienes no pueden pagar la tarifas que estipula el sector privado para

<sup>28</sup> Esta parte es tomada con ciertas modificaciones de: «Cohesión, responsabilidad social y economía: reflexiones desde un país andino». En: COTLER, Julio (editor). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Observatorio Relaciones UE-América Latina (OBREAL). Diciembre 2006, pp. 117-138.

<sup>29</sup> Hemos tratado el problema de la subsidiariedad en: «Subsidiariedad del Estado y empleo adecuado ¿El perro del hortelano?». *Páginas*, 185, febrero de 2004.

realizar dichas tareas curativas y pedagógicas. Una diferencia con el caso de las empresas productivas es que, mientras en estas el Estado poseía y posee un número ínfimo del total de las empresas del país, en los de la educación y salud debe encargarse de proveer la mayor proporción de los servicios del país. Mientras la pobreza sea tan extendida, el papel del Estado no será subsidiario en el sentido de encargarse de una parte menor de esos sistemas, aunque sí lo sea en el sentido de estar asumiendo un papel que el sector empresarial privado no quiere asumir por su propia cuenta y riesgo por ser poco rentable.

La creación de derechos sociales ha sido el modo en que las sociedades desarrolladas han cubierto en gran medida lo que el mundo de la economía no había asumido como su compromiso político. En los países latinoamericanos con menos pobreza y con mayor herencia europea se ha avanzado relativamente más por ese camino que en el caso de los países con mayor proporción de indígenas y mayor influencia norteamericana; sin embargo, en ningún caso se ha llegado lejos y se han registrado significativos retrocesos.

A manera de ilustración, podemos reproducir uno cualquiera de los típicos artículos constitucionales al respecto: «El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida» (Artículo 10, Constitución Peruana de 1993). El carácter progresivo es muy importante para nuestro tema, pues en un contexto de pobreza generalizada la restricción presupuestal adquiere importancia por un doble motivo: los recursos fiscales son pocos y las necesidades de seguridad son muchas.

La competencia económica, hoy globalizada, con todo lo que tiene de conveniente acicate, es un proceso muy difícil de sobrellevar cuando la mayor parte de la población laboral de un país participa en ella en situación de pobreza y desde las empresas mundialmente menos competitivas de cada rama de producción o mercado.<sup>30</sup> Resultan, por ello, muy comunes las derrotas comerciales y la desmoralización. Las políticas del Estado de Bienestar y de las focalizadas «lucha contra la pobreza» actuales cubren parcialmente ese vacío de responsabilidad. Lo parcial de la cobertura se debe en parte a la enormidad del problema a atender. ALC sigue masivamente inmersa en la problemática de la subsistencia. De acuerdo a recientes cifras de la Comisión Económica Para

---

<sup>30</sup> Por eso, equiparar el papel de los microempresarios de hoy en el Tercer Mundo con el de los «informales» que lideraron la revolución industrial desde los márgenes del *establishment* mercantilista de la Europa del siglo XVIII, como hace De Soto, es un grave error.

América Latina (CEPAL), alrededor de las tres cuartas partes de la población ocupada no estaría generando un ingreso que supera la línea de pobreza familiar; una línea que representa cada vez peor los límites mínimos de una vida adecuada. La relación entre el tamaño de las actividades con ciertos mínimos de productividad y las necesidades de protección es totalmente distinta que en Europa.

Frente a esa demanda tan amplia de protección social, los ingresos del Estado constituyen una proporción del PIB que resulta inferior y distante de la de la OCDE. Los ingresos de bastantes de los Gobiernos Centrales de América Latina y el Caribe respecto de su producto llegan a ser menores de la mitad de los de la OCDE. Resulta claro que, desde la economía de los países latinoamericanos, no se pueden acometer las grandes tareas de protección social que tienen en el trabajo su base económica. Es en ese sentido que la experiencia europea es de menos utilidad que lo que algunos consideran.

Consideramos que no es posible resolver por medios «sociales» el problema de la pobreza en Latinoamérica mirando ni a Estados Unidos ni a Europa. Por eso, hemos tratado en las partes II a V de la dimensión más estrictamente económica. Pero tampoco podemos creer que simplemente dándole la espalda a esas experiencias se resuelve el problema. La crisis de los sistemas de seguridad social donde tienen las mejores condiciones para tener éxito revela la necesidad de buscar nuevas formas de enfrentar el desamparo y la incertidumbre que acompañan y agregan profundidad a la pobreza de ingreso. Es necesario mantener algunas políticas de alcance universal que constituyan la marca de una voluntad política unificadora de las sociedades modernas, pero también crear nuevas formas focalizadas de atenuar la pobreza.<sup>31</sup>

En las décadas recientes, el proceso dominante en bastantes países de América Latina ha sido el atrincheramiento del aproximadamente décimo superior en la distribución del ingreso tras una serie de cambios institucionales destinados a proteger sus derechos sociales de las amenazas redistributivas y de la voracidad del empirismo estatal. Las nuevas instituciones dedicadas a la atención de seguridad o salud han proliferado en respuesta a la crisis fiscal y las orientaciones ideológicas dominantes. En el caso del

---

<sup>31</sup> No es casual que los temas específicos que resulta necesario incorporar cuando se estudia la estructura social latinoamericana y su dinámica sean la emigración y la delincuencia. Véase PORTES, Alejandro y Nelly HOFFMAN (2003). «Latin American Class Structures. Their Composition and Change During the Neoliberal Era». *Latin American Research Review*. Vol. 38, N°. 1, febrero, pp. 46 y ss. De seguir así, en varios países la política del Estado en lo laboral va a terminar ubicándose institucionalmente en la intersección de la política exterior y de seguridad interior.

Perú, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) y la privatización de la educación son medios para asegurar esa protección y también la calidad de ciertos servicios para los reducidos sectores «pudientes» del país. El peligro es que una diferenciada institucionalidad junto a una creciente desigualdad del ingreso pueden configurar una especie de *apartheid*. La insolidaridad y la falta de cohesión se cultivan de esa manera, pues, si ese reducido grupo se financia la educación, la salud y la protección social por sus propios medios, ¿por qué entonces pagar impuestos?

Estamos así ante un problema de costos de las políticas sociales, pero, más profundamente, de concepciones sobre el valor de la vida, pero también de un débil sentido de pertenencia a una colectividad que no es solo herencia de la sociedad racista, sino de las nuevas instituciones. Es ese uno de los factores que, desde el trasfondo, mantiene en círculos académicos todavía estrechas propuestas como la del «ingreso mínimo garantizado» que implica asumir socialmente el problema de la subsistencia de manera independiente de la actividad laboral. Esa propuesta «se sustenta en la necesidad de *aliviar el conflicto en la esfera de la producción* ¿Cómo? Al igual que el tradicional Estado de Bienestar: sacando parte de la distribución del ingreso fuera de dicho lugar, pero, a diferencia de aquel, no solo trasladando el problema al campo fiscal, sino también terminando con la relación de dependencia entre *derechos* al beneficio y *condición* de trabajador».<sup>32</sup>

En resumen, en el campo de la expansión de las políticas sociales, hasta cubrir al conjunto de la población y responder a la insuficiente responsabilidad política asumida por la economía, los países pobres tienen ante sí el problema de los recursos fiscales. Sin embargo, tras dicho problema, en muchos casos también está presente una diferenciación social que cala muy hondo en el espíritu de quienes tendrían que asumir una responsabilidad social y personal para atender las necesidades más elementales. De ahí la urgencia, pero también la resistencia, al reconocimiento de la ciudadanía y a la participación ciudadana. Nuevas fórmulas son necesarias y sabemos que incluyen más participación social y menos intensidad en el recurso al dinero.

---

<sup>32</sup> Lo Vuolo, Rubén y otros (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores, p. 26. Véase también: SUPLYC MATARAZZO, Eduardo (2002). *Renda de cidadania. A Saída é Pela Porta*. Sao Paulo: Cortez y Fundação Perseu Abramo.

## PODER Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En esta breve parte deseamos llamar la atención sobre algo todavía poco analizado en el país. Caminar en el sentido propuesto en las partes anteriores del trabajo que estamos por concluir supone redistribuir el poder de influir en la marcha de la economía para darle el curso más adecuado en estabilidad, crecimiento y distribución del ingreso. Para ese llamado de atención, añadiremos una cuarta conexión a las señaladas en la parte v, cosa que haremos en el mismo estilo telegráfico, pero que merece mucha más consideración que la que podemos darle en estas páginas.<sup>33</sup>

Se trata de conectar la toma de decisiones del Estado con la voluntad ciudadana. Esta voluntad puede cambiar mucho y de maneras hasta contradictorias, pero en el mediano y largo plazo no puede ser sustituida por algún iluminado. Las tres conexiones anteriores pueden lograr un gran consenso y ser viables si es que van juntas y si se instituyen formas de participación social en las decisiones públicas. A nuestro juicio, ello requiere entre otras cosas:

- 1) Fomentar ámbitos de diálogo y concertación de nivel nacional entre los principales actores de la economía, la política y el Estado. Una experiencia, hoy debilitada, es el Acuerdo Nacional y su aprobación de las 31 políticas de Estado.<sup>34</sup>
- 2) Fomentar la expansión de experiencias de concertación entre Estado y sociedad civil local que permita una adecuación del gasto público a las demandas de los vecinos. Hay varias experiencias interesantes al respecto como los CCR y CCL. Las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y muchas otras, más temáticas o sectoriales constituyen escuelas de gestión pública participativa.
- 3) Establecer nuevos mecanismos para compulsar a la opinión pública sobre decisiones de gran alcance.

---

<sup>33</sup> Hemos realizado un análisis preliminar del respaldo social y político a estos planteamientos en FRANCKE, Pedro y Javier IGUÍÑIZ (2006). *Crecimiento con inclusión en el Perú*. Documento de trabajo. Lima: CIES-COSUDE-GTZ-CIDA-Calandria-PUCP.

<sup>34</sup> La cuarta Política de Estado se propone la «Institucionalización del Diálogo y la Concertación». «... el Estado (a) promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación; (b) institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; u (c) institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico» (Acuerdo Nacional).

Estas y otras formas de concertación entre agentes sociales, económicos y políticos nos parecen cruciales para generar una cultura de confianza entre los ciudadanos del país y hacia los gobernantes, para orientar la reforma del Estado de una manera que no sea meramente dirigida al logro de la eficiencia. Enseñar al funcionario a dialogar es una tarea tan urgente como difícil. Consideramos que sin concertación público-privada en general y no simplemente estatal-empresarial, se logrará tanto la estabilidad y continuidad de las decisiones públicas, como la convergencia de esfuerzos y la distribución amplia de los beneficios. Pero esa relación entre Estado y sociedad civil requiere tener una concepción clara y, a la vez flexible, del papel de cada uno. ¿Cómo se define dicho papel? Estamos convencidos que solo en la práctica dirigida a enfrentar ciertos problemas consensualmente determinados como importantes para la población se irán descubriendo las responsabilidades exclusivas y compartidas de la sociedad y del Estado. El principal riesgo de las aproximaciones ideológicas es que se veten a algunos de los actores democráticos y que no se hagan las cosas que se deben hacer. El argumento de la subsidiariedad no debe ser la excusa para que ocurra como con el perro del hortelano: que ni comía (ni hacía el sector privado) ni dejaba comer (ni dejaba hacer al Estado).

No podemos extraer todas las orientaciones o sugerencias que lo anteriormente señalado trae para una reforma del Estado. Dicha reforma debe promover el desarrollo de la ciudadanía, y para los efectos del presente tema, hacer más fuertes en la sociedad peruana, «empoderar» a los ciudadanos que laboran en los cientos de miles de pequeñas unidades económicas. Hay, pues, que incluir más a la ciudadanía en el Estado para que la economía sea más inclusiva. Aunque ayuden en ese sentido, ni el ahorro de tiempo y dinero en los trámites, ni la tenencia de títulos de propiedad, ni las mejoras en la calidad y cobertura de la educación, de la salud y de la seguridad ciudadana, ni la disponibilidad de energía hacen o contribuyen a hacer ciudadanos suficientemente respaldados por sus derechos como para hacerse respetar como ciudadanos o como pequeños empresarios en el Perú de hoy. No dudamos, ni por un instante, en que en todos estos campos resulta urgente lograr progresos, y a corto plazo. Los progresos en esos campos son claves para que las mayorías vivan menos precariamente, angustiosamente al día, y piensen en la economía como uno de los campos en los que se piensan y actúan como sujetos de su destino. Esto supone no solamente que sea fuente de sustento, sino que la economía sea materia de planificación, de proyectos familiares a

futuro. Por eso, insistimos en destacar un aspecto de la ciudadanía necesaria: la participación en las decisiones públicas. La incorporación en las decisiones públicas a nivel local, regional y nacional de quienes deben ser incluidos en mejor forma en la economía del país nos parece que es el papel más original que puede cumplir el Estado. La capacidad para intervenir en la economía, como pequeños empresarios o como asalariados, pero en mejores términos, incluye la de contribuir a la orientación que esa economía debe tener en el plano local y regional. Cualquier gran empresario hace eso todo el tiempo a nivel nacional; influye todo lo que puede en el contexto y las tendencias en las que opera. Los *lobbies* son una manera de hacerlo. El financiamiento de candidatos o de congresistas es otra. El poder sobre los medios de comunicación otra más.

La resistencia de los poderosos en la política, la economía, etcétera, a esa redistribución del poder hacia los ciudadanos, y hacia las instancias intermedias de gobierno, y hacia las organizaciones sociales es, conciente e inconcientemente, muy grande. A pesar de experiencias como el Foro del Acuerdo Nacional, la inercia y la miopía hacen que se prefieran demasiadas veces el autoritarismo, el chivo expiatorio, el maltrato, el ocultamiento de información, etcétera como vías de acción. En contra de lo anterior, las diversas experiencias de participación en los presupuestos, en la elaboración de planes de desarrollo regional o local, constituyen pequeñas escuelas de una ciudadanía que interioriza el valor de la gestión y de las labores administrativas, añade así a la calidad de la ciudadanía, facilita la conquista del respeto merecido y también introduce una perspectiva temporal, menos angustiada por los logros inmediatos, que es la base de toda iniciativa de tipo económico y muy importante para la gobernabilidad. Está claro que esa participación no puede sustituir a la inexistencia de los partidos políticos, que organizan las demandas en forma tal que adquieren la escala nacional —que ordena muchas de las pequeñas demandas—, pero tampoco es tiempo de frenar esa participación en escalas menores o mayores de gobierno porque tales partidos no existen. La urgencia de líderes del calibre necesario para la tarea no debe llevar a atajos en los que la confianza se pone en personas sin experiencia ni respeto por esos procesos iniciales y frágiles de diálogo y concertación, en líderes que cultivan el ocultamiento de los procesos de decisión pública. Terminamos destacando, por ello, el gran aprecio del presidente Paniagua por la publicidad como criterio en el manejo de las cosas públicas.