

AULA MAGNA
REFORMA
DEL ESTADO

Capítulo 8

HENRY PEASE GARCÍA / LUIS VILLAFRANCA
EDITORES



**AULA
MAGNA**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**FONDO
EDITORIAL**

Aula Magna 2008 - Reforma del Estado

El papel de las políticas públicas

Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

© Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

De esta edición:

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

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, noviembre de 2009

Tiraje: 500 ejemplares

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

ISBN: 978-9972-42-911-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-14729

Registro de Proyecto Editorial: 11501360900745

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Desafíos políticos para un crecimiento con equidad

Rolando Ames Cobián

El evento Aula Magna 2008 ocurrió a final de octubre, apenas mes y medio después del estallido de la crisis financiera en los Estados Unidos, que se convirtió muy pronto en mundial. Por eso encontré que este fenómeno era el mejor, el más vivo y radical ejemplo, de cómo lo que ocurre con el manejo de la economía es inseparable de lo que pasa en la política, mucho más si el tema económico a estudiar es el del crecimiento con equidad. Decidí por eso comenzar la exposición señalando el debate intelectual de alcance también mundial que se iniciaba con la crisis. El planteamiento de cualquier alternativa de equidad implica el análisis de hechos no económicos. La dinámica del mercado de por sí, produce competencia; la forma en que los bienes económicos se distribuyan, es decir la cuestión de la equidad, depende de cuáles sean las relaciones entre los distintos actores sociales, las tradiciones culturales, los contextos geográficos y muy especialmente de cuáles sean las relaciones de poder. Por eso el proceso financiero de especulación a gran escala que llevó a la crisis de Wall Street, puso de inmediato en discusión los aspectos políticos de esa crisis económica y las fallas del mercado y del Estado que la hicieron posible.

Para mantener en este texto la mayor vivacidad que tiene una exposición oral, comienzo por transcribir dos de las citas que utilicé en esa primera versión. Son de Paul Krugman y de Paul Samuelson, en entrevistas de días previos a aquella conferencia, al calor mismo de la irrupción de la crisis. Lo que ellas nos transmiten es un argumento conceptual que no solo mantiene su actualidad, sino que destaca esta

relación inseparable entre economía y política, y que el pensamiento dominante en el Perú busca olvidar cuando no negar tan irresponsablemente. La revista *Alternatives Economiques* en octubre del 2008 entrevistó al Premio Nobel de Economía Paul Krugman (PK) respecto a la crisis norteamericana, quien explicaba: «Esto responde en gran parte, a un cambio en las relaciones de fuerzas políticas. La masa de los asalariados perdió mucho poder de negociación y como lo explico en mi último libro, las condiciones políticas tienen una influencia esencial en la distribución de la renta».

Sobre las medidas tomadas por el entonces gobierno de George W. Bush, el economista comentaba:

Bush hizo dos cosas. Modificó el sistema fiscal en un sentido muy regresivo, con fuertes bajas en los impuestos sobre las rentas más elevadas, los dividendos y las ganancias de capital. Ello benefició a los más ricos y al mismo tiempo redujo los fondos disponibles para las políticas públicas y la ayuda a los más necesitados. Podemos estimar que entre el 35 y el 40 por ciento de las reducciones de impuestos de Bush han beneficiado a las personas que ganan más de 300.000 dólares por año (alrededor de 210.000 euros), lo que representa una redistribución importante a favor de aquellos que son justamente los que mejor están en condiciones de pagar impuestos. El gobierno de Bush, por otro lado, aceleró la pérdida de poder de negociación de los asalariados, reduciendo muy fuerte toda posibilidad de organización sindical.

Paul Samuelson, quien en un artículo publicado en *El País* (26/10/08) se referirá al derrumbe de un tipo de capitalismo (el capitalismo de Friedman y Hayek), centra su crítica en ese capitalismo libertario de *laissez-faire*:

{[...] Qué es entonces lo que ha causado, desde 2007, el suicidio del capitalismo de Wall Street? En el fondo de este caos financiero, el peor en un siglo, encontramos lo siguiente: el capitalismo libertario del *laissez-faire* que predicaban Milton Friedman y Friedrich Hayek, al que se permitió desbocarse sin reglamentación.

Dos ideas centrales de estas páginas están planteadas ya por estos maestros: Krugman explica que el crecimiento económico no ha significado la reducción de la pobreza y más bien ha aumentado la desigualdad en Estados Unidos, porque las políticas aplicadas han expresado el mayor poder de los ricos y la disminución de la capacidad de los otros sectores —la pérdida del poder de los sindicatos por ejemplo— para conseguir una distribución distinta. Aunque el Perú haya crecido en estos años, su razonamiento se aplica por supuesto a nuestro país también. Samuelson se refiere por su parte a otra cuestión central: este proceso social ha ocurrido así por el predominio logrado por la idea de Hayek y otros de que la economía del capitalismo radical era autosuficiente en sí misma y que la regulación extraeconómica era negativa. Y esta es también la idea que ha dominado a nuestro país y a Latinoamérica y que llevó en esta región a popularizar la noción de «neo-liberalismo» como una vertiente unilateral y autoritaria del liberalismo. Entonces, el predominio del poder de los grupos más ricos, ligados al control de las finanzas mundiales y a lo principal del capital de las grandes corporaciones transnacionales, ha definido los patrones de distribución en la economía mundial y lo ha hecho bajo el amparo de la idea de que alterar esa dinámica que surgía del mercado por una regulación política, estatal o social era intrínsecamente negativo.

Históricamente, de un lado los liberales y de otro Marx, es decir los socialistas, estaban de acuerdo ya en el siglo XIX en que intentar organizar a la sociedad a la vez en términos de capitalismo y de democracia no iba a ser posible, planteamiento que también ha sido desarrollado por Claus Offe. Por esa misma razón es que ambas grandes corrientes modernas se enfrentaron entre sí. Unos defendían la mayor libertad posible, incluida centralmente la económica o del mercado; otros la fuerza de los principios de una política de igualdad social por realizar. Lo que ambos no llegaron a vislumbrar es que la fuerza de sus luchas en las metrópolis occidentales iba precisamente a producir allí una forma de organización que combinaría principios de ambas concepciones. Eso es

lo que fue el llamado Estado de Bienestar. Con esa historia como contexto queremos insistir en estas breves páginas en cómo solo el análisis combinado de los procesos económicos y políticos nos revela cuáles son las tareas necesarias para alcanzar un crecimiento con equidad.

Avanzamos entonces en esta reflexión, precisando quiénes son aquellos más subjetivamente interesados en que haya crecimiento económico, quiénes los más proclives a que haya una mayor equidad y quiénes los que sostenemos la necesidad de articular ambas tendencias. Podemos comenzar por este último grupo porque es el que incluye a la mayor parte de los analistas académicos y a los profesionales con mejor formación. Los profesionales, estudiosos, los buenos funcionarios públicos, los políticos moderados, quisieran que el crecimiento y la equidad marchasen juntos. Sin embargo, auto-ubicándonos en este grupo, convergamos en que somos minoría, en que no somos, por lo menos ahora, representativos de las tendencias más influyentes en la política inmediata.

Los sectores más interesados en el solo crecimiento económico son espontánea y activamente quienes aportan capitales para la inversión, especialmente de los pequeños a los grandes, pues el mundo de la microempresa está generalmente definido por otros factores, tanto como por el ser conceptualmente inversionistas o «emprendedores». En términos de lógicas de comportamiento, estos empresarios obtienen ganancias y recuperan su inversión solo si hay crecimiento. Ellos cumplen sin duda una función social indispensable al producir bienes que la sociedad necesita, pero su móvil de ganancia es tan inherente a su trabajo, que los convierte en defensores activos de la ganancia por sí sola prácticamente siempre. Sin ella, la dinámica de movimiento del capital no se sostiene. La «racionalidad del mercado», que es ya una matriz de políticas públicas y no una reacción individual espontánea, es una construcción político cultural que propone que nada estorbe la dinámica del mercado para que los inversionistas puedan hacer sus cálculos y previsiones, seguros de no tener interferencias. Sin duda muchos em-

presarios saben mirar más lejos y con más profundidad las implicancias sociales de esta clase de política.

Frente a la opción de dejar actuar libre a la lógica del mercado, los que se sitúan espontáneamente en el bando contrario son quienes requieren de la intervención del Estado para satisfacer sus necesidades básicas. Alberto Vergara, por ejemplo, en su libro *Ni amnésicos ni irracionales*¹ sobre las elecciones peruanas del 2006, señala con precisión que el sentido distinto del voto de los grandes sectores que se diferenciaron en esa elección puede explicarse porque un amplio sector de nuestra población busca satisfacer las necesidades inmediatas y básicas (grueso del voto favorable a Humala), es decir ser incluidos en un proyecto de Estado-nación, ganar ciudadanía. Frente a ellos tenemos otro grupo poblacional con necesidades básicas satisfechas y que mira más bien hacia fuera, hacia la globalización y un Estado post nacional (sobre todo votantes de Lourdes Flores).

Esta diferenciación de las necesidades sociales espontáneas nos permite ya vislumbrar que la equidad es un fenómeno social difícil de conseguir, que además no resulta necesariamente de la acción o el modelo económico de un solo sector de la sociedad. La equidad es un producto al que podríamos llamar demasiado elaborado para surgir de esa manera. Y eso es lo que nos enseña precisamente el proceso histórico del cual surgió el Estado de bienestar. Luego de los conflictos quizá más transparentes entre burguesías y proletariados del siglo XIX, la sociedad industrial en su propio desarrollo se fue complejizando. En el torbellino de las primeras décadas del siglo XX, surgieron los conflictos mundiales en torno al reto precisamente de cómo lograr crecimiento con equidad. Esa fue no la única pero sí una de las causas centrales detrás del estallido de los extremos fascistas y estalinistas. En ese proceso surgieron sin embargo también los sectores medios y los partidos de

¹ Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos, ni irracionales. Las elecciones peruanas del 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.

centro, que empezaron a buscar precisamente combinar en una sola matriz los principios de liberalismo y el socialismo. En el caso europeo occidental, los social demócratas de un lado y los demócrata cristianos de otro, fueron por eso los artífices que, luego de terminada la Segunda Guerra Mundial, permitieron en medio de un conflicto ya institucionalizado a través de partidos de masa y elecciones que tomara forma por tres décadas el Estado de bienestar.

Para dejar claro este esquema, tenemos que recalcar entonces que es desde el campo de la política que se produjo esta matriz de inclusión social y democracia que produjo como consecuencia equidad, y por tanto cohesión social, en grados muy altos en las metrópolis de Occidente. Los sectores pobres de una sociedad requieren de un grado importante de redistribución que solo puede surgir a partir de políticas públicas, sin embargo, la espontaneidad de los pobres no lo puede descubrir siempre de por sí. Ello es más evidente aún en las circunstancias actuales de masividad, desigualdad y precariedad como las que tenemos en el Perú y la mayor parte de Latinoamérica.

En estos países se están produciendo luchas particulares por atender a las necesidades puntuales de cada sector que se moviliza, sin que exista en muchos casos una presión articulada nacionalmente por la redistribución de los beneficios del crecimiento en la escala que haría falta para lograr reales equilibrios de poder con quienes rechazan toda forma de regulación pública y que tienen hoy una hegemonía muy fuerte a escala nacional y global. Es la construcción cultural y política de una visión de país y de un sentido de integración nacional o de justicia social y sobre todo la formación de actores políticos y públicos, partidos políticos e instituciones sociales democráticas las que podrán introducir los cambios que hagan posible que el crecimiento económico sirva a la equidad. La irrupción de gobiernos de orientación estatista en países vecinos, con tendencia a gobiernos personalistas y reeleccionistas, es otra modalidad de respuesta que busca otra vez en la historia latinoamericana atajos rápidos hacia la equidad. Creo que no es posible

quedarse en la crítica de esas opciones, cuando la democracia se reduce solo a la alternancia electoral, perdiéndose su sentido de alcanzar formas de trato respetuosas de las diferencias sociales y de las identidades étnicas y culturales que hasta hoy separan internamente a sociedades como la peruana.

Al escribir este texto, ocho meses después de la conferencia inicial de Aula Magna, la crisis financiera, transformada ahora en crisis de la economía mundial, se ha profundizado y está poniendo en agenda esta redefinición de las relaciones ente política y economía, entre Estado y mercado. En el Perú sin embargo no nos damos cuenta aún de la magnitud de estos cambios y de los costos que traerán, porque aún predomina la experiencia de los beneficios sentidos por una parte del país como consecuencia del crecimiento económico sostenido de los últimos años. Lo que es necesario decir es que la evidencia de estos meses confirma que la ideología que nos hizo acostumbrarnos a que el mercado se auto-regulaba y que no solo era mala la intervención estatal, sino que la política debía reducirse al mínimo, sigue deteriorándose. La forma en que el Presidente Barack Obama se ha comportado estos meses ha echado por tierra en la práctica y en el discurso las políticas de Bush, a su vez heredadas de los tiempos de emergencia de las posturas anti-políticas, me refiero al comienzo de la década de los ochentas y las políticas de Reagan y Thatcher.

Esta creciente relegitimación de la política y del Estado no bastan por supuesto para tranquilizar a nadie. Solo son la condición necesaria para que la conciencia humana recupere la plena conciencia de que la historia es hecha por la acción de grupos específicos de nuestra especie, y que no hay técnicos buenos sin sesgos políticos o élites empresariales capaces de actuar honradamente aunque no tengan el menor control externo para vigilarlas. Estamos saliendo apenas, y todavía de modo muy limitado, de estas deformaciones ideológicas. Ello debe permitirnos re-legitimar la discusión a la vez política y económica sobre cómo lograr crecimiento con equidad, pero queda por delante aún no solo

encontrar la forma concreta de reorientar un conjunto de políticas muy complejas, a nivel nacional y global, sino que está por definirse quiénes podrían ser los actores de un proceso de esa naturaleza, en un tiempo donde los partidos y el Congreso ya no podrán ser tampoco los actores autosuficientes.

Antes de pasar al caso peruano es útil mostrar la importancia de los procesos de cambio en las relaciones política-economía que ocurren al nivel internacional, casi sin que lo percibamos. Mencionaremos solo el caso del grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que se reunió en Rusia en junio de 2009, y las inquietantes preguntas otra vez de Joseph Stiglitz sobre la crisis norteamericana.

Celso Amorin, el Canciller brasileño, a su paso por aquella reunión del BRIC, dijo en París nada menos que «El G8 está muerto, no representa nada. No sé como será el entierro, porque a veces un entierro es bastante largo». La reunión del BRIC es un acontecimiento internacional de primer orden y marca efectivamente el fin del G8 y de toda la época histórica que luego de la Segunda Guerra Mundial permitió a los países industrializados del norte manejar el mundo y las finanzas a nivel internacional.

El grupo BRIC representa el 15% de la economía mundial y sobre todo el 40% de las reservas internacionales. ¿Qué cosa es lo que puede unir países tan dispares que no tienen muchas relaciones comerciales entre sí?, se preguntaba el Herald Tribune. La respuesta se encuentra en El País de España (16/06/09): en un editorial, el Presidente Lula explica por qué esta primera cumbre del BRIC es un paso de madurez y de búsqueda de un liderazgo responsable de parte de estos países en los actuales momentos de crisis económica internacional. Según Lula, los puntos que los unen son cuatro: 1. Promover una verdadera supervisión internacional de las finanzas mundiales. 2. Poner fin al manejo exclusivo, por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea, del G7 del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. 3. Exigir a los países industrializados que asuman los costos del cambio tecnológico

hacia una economía mundial sostenible que beneficie a los países en desarrollo sin afectar el cambio climático. 4. Exigir el fin del doble rasero en el comercio mundial y conseguir que los países industrializados eliminen sus subsidios agrícolas y sus fuertes barreras proteccionistas. Todo esto también dentro de la perspectiva de una reforma de las Naciones Unidas que democratice su funcionamiento, incluido el Consejo de Seguridad. No importa tanto ahora saber los resultados específicos que logre este nuevo grupo mundial, sino destacar la magnitud de asuntos que se han puesto en debate.

Ojalá que este sano regreso de la política internacional sea bien utilizado y llegue a tiempo de prevenir los nuevos costos, quizás aún peores que lo que ha ocurrido hasta hoy. Ello se originó en ese poder omnímodo de grupos financieros, fuera de toda vigilancia y de toda ley efectiva. En efecto, más allá de las optimistas verdades oficiales que se escuchan decir, lo real es que asuntos como la contención del desempleo en los países occidentales, o la posible pérdida de valor de los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos y del Reino Unido, que a nadie conviene, asociado a que por tanto no puedan financiar los enormes déficits financieros a los que han recurrido para salvar a las instituciones privadas en crisis, son peligros que desgraciadamente están lejos de haber sido conjurados.

En los Estados Unidos las posiciones ante la crisis aún debaten entre sí y el horizonte no es del todo claro; de un lado están quienes buscan a toda costa el castigo para los responsables de la crisis financiera, y del otro, quienes propugnan generar prontamente un nuevo marco para la estabilidad empresarial.

Las fuertes colocaciones de dinero en la economía norteamericana por parte de su gobierno podrían conducir al alto riesgo de una aguda inflación mundial en el momento de la reactivación.

Para América Latina el reto de crecimiento con equidad se muestra bastante difícil. Tal y como refiere Manuel Castells para el caso chileno, hacer crecimiento inclusivo en nuestros países es cada vez más

complicado, porque las grandes corporaciones aquí presentes tienen la posibilidad de negociar directamente con la cúpula del Poder Ejecutivo sin necesidad de pasar por el sistema político existente.

Sumémosle a ello que del otro lado de nuestro sistema político, muchos de los grupos sociales más débiles tampoco pasan por las instituciones del Estado. La gente común en esos sectores no tiene partido político o ideología definida pero sabe que para ser atendida debe llegar a la acción directa, llamando la atención de los medios a través de acciones de violencia puntual que interrumpan los espacios públicos.

Algunos países vecinos (Ecuador, Bolivia, Venezuela) habrían encontrado una forma de solución o paliativo a estos problemas institucionales. Se trata de elegir un candidato que gane el gobierno y una vez en el Ejecutivo sea este quien negocie directamente con los grandes inversionistas con el respaldo de la mayoría, dado que en términos de votantes los afectados por el sistema son mayoría. La respuesta parece dirigirse hacia los nacionalismos autoritarios.

Quiero terminar esta ponencia en positivo, y es que el Perú tiene la posibilidad de que su sistema institucional logre canalizar el conflicto entre quienes se centran en las ganancias de su inversión y quienes buscan la atención de sus demandas sociales. Pero esto nos lleva a ubicar esta búsqueda del crecimiento con equidad en medio de una situación que parece que marcará a nuestro país de aquí a las elecciones regionales y locales del 2010 y a las nacionales del 2011. Me refiero precisamente a que también en el Perú se ha llegado en estos meses al debilitamiento de la versión nacional de esta confianza ciega en el mercado que el Presidente Alan García planteó desde fines del 2007 con sus artículos «El perro del hortelano». El país está en un momento en el que puede enredarse en un conflicto entre sus posiciones más extremas, o al contrario, puede discutir en libertad cómo armonizar las demandas dispares que salen de su sociedad.

Todo ello pasa por comprender que la equidad es una meta compleja, todo camino hacia ella debe internalizar previamente que la economía y la política no son separables, el Estado y el mercado menos.

El mercado solo no puede solucionar la crisis internacional, el crecimiento con equidad es también un producto político, negociaciones entre liberales y socialistas o entre capitalistas y pobres; se trata de buscar llegar a una visión más compartida como país.

Una alusión a los recientes sucesos de Bagua se vuelve necesaria en esta línea argumental. El estallido del descontento nos trae el reto de manejar las presiones encontradas, entendiendo a la democracia como un estilo de práctica que se juega día a día respetando los intereses distintos. La política así recobra relevancia para hallar una visión conjunta como país.