

PERÚ Y LIBERALISMO ECONÓMICO: DÓNDE ESTAMOS Y ADÓNDE VAMOS

Cada día es más patente que el estudio del Derecho como una disciplina alejada y extraña a otras áreas del conocimiento es una metodología desfasada y estrecha. La razón de ello es que las motivaciones de las normas legales no son, precisamente, jurídicas, sino mas bien económicas, filosóficas, sociológicas o pertenecientes a las más diversas disciplinas.

En tal medida, deja ya de ser exótico encontrar en publicaciones de Derecho discusiones sobre los temas no jurídicos que fundamentan o pueden fundamentar nuestro ordenamiento. Este, en efecto, es el caso de la presente entrevista.

En las páginas siguientes se presenta un tema innegablemente polémico –más aún en época de reformas constitucionales- puesto que forma parte de la discusión sobre cómo debemos ordenar nuestra economía y distribuir la riqueza. Y es que la discusión sobre la liberalización económica es particularmente trascendente en un país que ha experimentado las más variadas y graves formas de intervención estatal, así como sus más desastrosos efectos. Por ello, nos hemos animado a entrevistar a Felipe Ortiz de Zevallos, Cecilia Blume, Javier Iguiñiz y Efraín Gonzales de Olarte para que nos den su opinión sobre algunos de los temas más polémicos relativos al liberalismo económico y, de esta manera, aportar ciertas luces a la discusión sobre cuál es el régimen económico adecuado para nuestro país, teniendo en cuenta que el resultado de esta polémica a un nivel político será el que determinará los límites de nuestra libertad económica y, en consecuencia, los de nuestra libertad individual.

1. ¿Se puede decir, en estricto, que en el Perú existe una real economía de mercado?

GONZALES DE OLARTE: En el Perú existe una economía de mercado incompleta y desigualmente desarrollada en sus componentes. Si bien casi el 100% de la población participa en los mercados de bienes y servicios, sólo la mitad lo hace en los mercados de

trabajo, apenas un cuarto en el mercado de crédito y menos de 1% en el mercado de seguros. Además, si en Lima casi dos tercios de la población pasa por el mercado de trabajo, en Apurímac apenas un quinto.

IGUIÑIZ: Como ha dicho el premio Nobel de Economía H. Simon, no hay “economía de mercado” ni en E.E.U.U., ni en Hong Kong. Para él lo principal de las actividades económicas se realiza al interior de organizaciones y no del mercado. Por otro lado, recordemos que mercado hay desde hace mucho tiempo. Desde hace varios siglos la sierra del Perú ha sido cruzada por arrieros, la rebelión de Túpac Amaru tuvo, entre otros, motivos comerciales. Las luchas por la independencia también.

ORTIZ DE ZEVALLOS: Sí y no. De un lado, es cierto que los precios constituyen importantes asignadores de recursos, que la economía es razonablemente abierta y que hay mercados que funcionan bien. De otro lado, la institucionalidad es frágil e incipiente, no hay suficiente información, falta claridad y efectividad en los derechos de propiedad, la intermediación financiera es escasa, los mercados de capitales están muy poco desarrollados. Y, además, la escala de valores es bastante tradicional.

BLUME: En estricto, no. Sin embargo, recordemos que de acuerdo al Artículo 58º de la Constitución Política del Estado, en el Perú debe regir no una economía de mercado sino una “economía social de mercado”. Esto en función de las profundas desigualdades sociales existentes y de las imperfecciones que imperan en algunos mercados. Por ello, al Estado le compete concentrar sus esfuerzos en áreas específicas como la de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura, áreas que tienen un impacto importante en el bienestar de la población, fundamentalmente la de menores recursos, y en las cuales el retorno social a la inversión excede el retorno privado. El Estado nunca ha sido, no es, ni será un buen todista, de allí nace la necesidad que se enfoque en las tareas antes mencionadas, y sólo excepcionalmente realice otras actividades, con ca-

rácter subsidiario o a fin de limitar posiciones de dominio o prácticas monopólicas en los mercados.

Es importante destacar, sin embargo, que en los últimos años se ha avanzado decididamente en la dirección correcta, aunque quede todavía mucho por hacer. Estos cinco años de Gobierno del Presidente Alejandro Toledo son decisivos para lograr una consolidación, por primera vez en la historia del Perú, de una verdadera economía social de mercado, que sirva de marco referencial para el desarrollo de la actividad privada, que la garantice y la estimule. Es por ello que es tan importante consolidar las reformas estructurales en marcha, pero a diferencia de experiencias anteriores, este proceso vendrá acompañado de un conjunto de políticas sociales, que son prioritarias para el gobierno, las cuales se han venido implementando desde julio del año pasado.

2. Según Milton Friedman, la intervención del Estado en la economía conduce inevitablemente a establecer controles que socavarán la autonomía individual y erosionarán las libertades políticas. ¿Es, entonces, la liberalización de la economía un presupuesto básico para la consolidación de la democracia y las libertades individuales?

GONZALES DE OLARTE: Por supuesto que no. No habría forma de explicar las democracias europeas, donde la intervención del Estado puede llegar a contribuir con el 40% del PBI. En dichos países, que son los inventores de los derechos humanos y de las libertades individuales, se logra combinar una adecuada intervención estatal con el funcionamiento de mercados, en base a democracias que funcionan desde hace muchos años.

IGUÍÑIZ: La libertad económica es perfectamente compatible con la mas abyecta miseria y con las peores dictaduras. La restricción total de la libertad de empresa también. La intervención del Estado es una condición necesaria para la libertad individual. El derecho a la propiedad privada es una creación y una concesión de la sociedad a los que son propietarios. Para su protección, los propietarios exigen la intervención estatal. La intervención que se cuestiona por los propietarios es la que pretende proteger a los no propietarios.

ORTIZ DE ZEVALLOS: Que con menos Estado hay más libertades individuales resulta evidente. En lo que se refiere a democracia, primero habría que definirla bien. Para mí, democracia es, en esencia, siete cosas: el imperio de la ley y no el deseo arbitrario de quien manda (eso requiere de un tipo de Estado); la libre

asociación de personas (lo que requiere de una sociedad civil vigorosa y autónoma); libertad de prensa (donde es claro que mientras menos Estado haya es mejor); tribunales independientes (un Estado que aplique justicia eficientemente); elecciones transparentes (y alguien tiene que organizarlas); propiedad privada (que el Estado debe garantizar); y respeto desde y hacia una oposición leal (lo que constituye un requisito cultural ya que implica una escala de valores moderna). Por ello, el grado de democracia depende más del tipo de intervención estatal que de su intensidad. Friedman y Hayek enfrentaron una época en la cual el pensamiento convencional era que el Estado era una institución «progresista». Y que, por tanto, la intervención estatal era, en principio, buena. Esa premisa ha demostrado ser falsa. Pero tampoco es válido afirmar que toda intervención sea mala. El Estado es una máquina burocrática gorda (porque come mucho) y lenta (porque decide poco). A pesar de ello, hay algunas actividades en las que su tarea es necesaria.

BLUME: Presupuesto básico quizás es un término un poco fuerte. Sin embargo, por lo general las libertades económicas y la capacidad de los agentes económicos de desarrollar sus actividades sin injerencias excesivas de parte del Estado, están relacionadas de manera directa con las libertades políticas. Este hecho tiene un sustento tanto histórico como a nivel internacional, y si medimos el nivel de desarrollo y bienestar alcanzado por las economías más desarrolladas, es claro que son aquellas que han implementado consistentemente modelos económicos que privilegian la actividad privada como motor de desarrollo. La excesiva discrecionalidad e intervencionismo por parte del Estado puede constituirse en una barrera al desenvolvimiento de las libertades individuales, una de cuyas formas de manifestación son las actividades que los individuos realizan.

3. Se dice que una economía liberalizada no garantiza el bienestar general de una sociedad como la peruana, puesto que para alcanzar esta meta es necesario que los sujetos que compiten en tal sociedad lo hagan bajo las mismas condiciones, situación que no se presenta en nuestro país. ¿Es exacta esta crítica?

GONZALES DE OLARTE: Una economía con extremo liberalismo, con funciones mínimas en el Estado o con un Estado débil, hace que el mercado funcione en base a sus propias leyes. Una de ellas es que la competencia lleva inevitablemente a la concentración económica y a la aparición de monopolios, en consecuencia, el mercado deja de generar precios

que lleven al bienestar de toda la población. Los mercados en general tienden a la competencia monopolística.

IGUÍÑIZ: Nunca ha habido ni habrá competencia entre empresas en las mismas condiciones para competir. La esencia de la competencia es la desigualdad entre competidores. Esa es su fuerza y su tragedia. Ninguna sociedad ha logrado el bienestar general de la sociedad. Hasta Suiza tiene pobres. Cuanto más liberalizadas las economías, al parecer, son más desiguales y menos solidarias con los derrotados por la competencia.

ORTIZ DE ZEVALLOS: Bienestar general, el de todos, es un objetivo imposible de lograr. Yo creo que una economía liberalizada constituye una condición necesaria pero no suficiente para lograr el progreso. Si otra condición necesaria fuese que los sujetos que la conforman compitan necesariamente bajo las mismas condiciones (lo que constituye un reclamo platónico), sólo le quedaría a los pueblos con desigualdades provenientes de una tradición colonial empezar con una revolución igualitaria hacia abajo para sólo, después de ello, aspirar al progreso. Eso constituye un absurdo que carece de verificación histórica. Atlanta es una ciudad progresista, a pesar que hace 50 años su población negra era segregada; ni que decir de la Sudáfrica de la última década. Singapur hace 40 años era una colonia pobrísima y desigual, con terrorismo y varios grupos étnicos en conflicto; ahora, tiene un *per cápita* mayor que el Reino Unido, del cual fue virtualmente expulsado como paria. El desarrollo requiere economía libre pero también valores progresistas y liderazgo claro. En el fondo, es más un tema cultural.

BLUME: En absoluto, es exactamente al revés. Primero, es necesario remarcar lo dicho anteriormente, que en el Perú se está implementando una economía social de mercado, que no necesariamente es lo mismo que una economía liberalizada, aunque sería bueno precisar que es lo que entienden por ésta última. Una vez entendido esto, considero que una economía social de mercado es la única manera viable y justa de alcanzar el bienestar general de la sociedad al permitirle a los agentes económicos, por igual, disfrutar de los frutos de su trabajo, esfuerzo y creatividad. Es evidente que existen desigualdades de partida, y por ello la importancia de la presencia del término social en el esquema económico consagrado en la Constitución: quizás el sentido de esta definición no ha sido entendido cabalmente, pero es fundamental pues justamente apunta a la reducción, y ojalá algún día, a la eliminación de dichas desigualdades.

Más aún, la única forma de lograr que los individuos compitan en las mismas condiciones es haciendo que el Estado se enfoque realmente en las áreas que la Constitución le señala como su función principal, dejando al sector privado el resto. Esto no significa un Estado pasivo o sin capacidad de reacción frente a las imperfecciones del mercado, pues ante ello éste debe desempeñar sus funciones de supervisor o regulador, y de ser necesario, desarrollar actividad con criterio de subsidiariedad. Por último, al Estado le compete garantizar un marco legal y jurídico estable, justo y confiable, que garantice a la sociedad y los individuos que la componen, transparencia, equidad e imparcialidad en la administración de justicia.

4. En una economía de mercado ¿qué sucede con las actividades culturales que sobreviven sólo por el impulso del Estado?

GONZALES DE OLARTE: En una economía de mercado con niveles de ingresos altos y con pocas desigualdades distributivas, parte de la cultura puede ser pagada por el consumidor. En cuestiones más relacionadas a la identidad nacional y cultural, el Estado es imprescindible para financiar este "bien público". Sin embargo, hay casos en los que aún en países pobres el Estado puede promover al sector privado para que brinde cultura.

IGUÍÑIZ: En una economía basada en la competencia mercantil con poca intervención pública lo que no es rentable, incluyendo el arte, depende de la bondad o de las relaciones públicas de los mecenas.

ORTIZ DE ZEVALLOS: Los regidores, congresistas o ministros deben justificar ante la ciudadanía que deben cobrar impuestos para poder mantenerlos. Un porcentaje significativo de parisinos no ha visitado nunca el Louvre, pero aceptarían un impuesto al vino para sostener los gastos del museo por prestigio nacional. No tengo inconveniente con eso.

BLUME: No es exacto afirmar que las actividades culturales sobrevivan sólo por el impulso del Estado, aunque es importante reconocer que en países como el nuestro, existen limitadas fuentes privadas de contribución (donaciones, *sponsors*) a dichas actividades. Resultaría contradictorio con semejante afirmación, el hecho que economías desarrolladas con esquemas que se aproximan más a lo que podría considerarse como de mercado, desarrollan actividades culturales con carácter bastante más difundido y variado que muchas otras, incluida la peruana.

Sin embargo, en la medida que algunas actividades culturales más que otras, desarrollan externalidades positivas en la sociedad, y otras pudieran inclusive ser consideradas como bienes públicos, el Estado dentro del marco de una economía social de mercado, puede evaluar la existencia de mecanismos que permitan su desarrollo y difusión. Todo esto es perfectamente compatible con el esquema económico vigente en el Perú, el cual se está tratando de perfeccionar.

5. ¿Qué implicancias tiene la liberalización de la economía para las comunidades nativas, selváticas y demás sectores apartados de la sociedad?

GONZALES DE OLARTE: Aún no se ha medido el impacto de una manera rigurosa. Lo que se tiene son impresiones ambiguas. Por un lado, la liberalización puede hacerlas competir con productores de mayores productividades y, en consecuencia, empobrecerlas, pero, por otro lado, se abren nuevas oportunidades de negocios, empleo, información y cultura. Muchos sectores apartados de la sociedad aún ven muy lejos la modernidad, pues la liberalización está lejana, debido a los altos costos de transporte, pero también porque no se logran integrar.

IGUIÑIZ: No es fácil contestar esta pregunta. A veces el estado ha sido tan desinteresado o tan malo como el mundo empresarial privado respecto de las comunidades nativas. Sin regulaciones exigentes, hasta ahora, con rarísimas excepciones, las empresas privadas arrasan con todo lo que encuentran en la selva.

ORTIZ DE ZEVALLOS: Es un tema complejo, pero yo creo que en el margen las debe favorecer más de lo que las perjudica.

BLUME: Tiene, evidentemente, implicancias positivas. La Constitución garantiza el respeto a la identidad cultural de dichas comunidades, así como reconoce la importancia de alcanzar un desarrollo sostenible de la Amazonía. Esto no se logra aislándolas y evitando que accedan al desarrollo que pueda lograrse en el resto de la economía, sino por el contrario, permitiendo su integración y el acceso al mercado de sus productos, sus tradiciones y sus valores culturales. La sociedad como un todo se beneficia de la interacción de sus distintos elementos componentes, más aún cuando esto significa la fusión de perspectivas y valores heterogéneos que se enriquecen unos a otros. Al Estado le compete, no obstante, garantizar que no se produzca una explotación indebida de los recursos naturales y humanos que dichas comunidades albergan.

6. Hay autores que sostienen que, en países subdesarrollados, un modelo económico liberal que promete resultados a mediano o largo plazo no tiene expectativas de duración, puesto que será retirado, por medios democráticos o no, por una mayoría empobrecida que reclama medidas inmediatas. ¿Qué opina de ello?

GONZALES DE OLARTE: Hasta donde van mis estudios y lecturas, los países que han prosperado han combinado inteligentemente la economía de mercado con una buena regulación del Estado en marcos democráticos. La idea es modernizar las sociedad incluyendo a todos y como sabemos, las liberalizaciones drásticas excluyen a muchos en poco tiempo. Los extremos nunca han funcionado por largo tiempo, salvo en las dictaduras cerriles. El tema es cómo una sociedad encuentra el justo medio entre mercado y Estado, en función de sus propias características económicas y culturales, pero aún más importante, cómo logra mantener estos equilibrios de manera estable. Por ello siempre he dicho que el arte de hacer desarrollo es uno de los más difíciles. El camino más apropiado, en mi opinión, es adoptar el paradigma del desarrollo humano.

IGUIÑIZ: Sí, creo que un régimen económico neoliberal cava su tumba y dará lugar a quiebras que volverán a poner empresas en manos del Estado. El problema es el costo social que ello supone.

ORTIZ DE ZEVALLOS: Hay un punto válido allí. Si sólo el 20% de la población peruana puede pensar más allá del mes, porque el resto tiene que comer mañana y no sabe bien cómo, es evidente que la concentración en lo urgente puede postergar lo importante. Hay quienes dicen que los países requieren un ingreso anual *per cápita* de US\$ 2,500 para que puedan tener una democracia eficaz. Nos faltaría un poco para ello. En tal caso, si vamos a tomar decisiones cortoplacistas, tendremos un crecimiento lento, hasta que crucemos esa barrera o tengamos un liderazgo nacional más lúcido y previsor.

BLUME: Es una afirmación bastante exagerada. Es cierto que a veces se confunde el mediano o largo plazo con el corto plazo, y en ese sentido, es importante mejorar los canales de comunicación con los actores sociales, de manera que se entiendan cabalmente las razones que motivan las políticas económicas y las metas que dichas políticas persiguen. Pero esto es fundamentalmente un problema de comunicación, de transmisión. Hay que tener presente que no hay solución mágica contra las manifestaciones múltiples de una pobreza que

afecta a un porcentaje importante de la población en países en vías de desarrollo como el Perú. La reducción de dicha pobreza es gradual y está ligada, en el mediano plazo, al efecto multiplicador y de generación de valor agregado que tiene la inversión, principalmente privada, en la economía. Por el lado de la gestión pública, es fundamental generar en la población una sensación de continuidad, de un norte definido, de que se están implementando no políticas de gobierno únicamente, sino más bien políticas de Estado, con permanencia en el tiempo. De allí la necesidad de lograr foros de discusión

como el Acuerdo Nacional, la Concertación, la Comisión de Competitividad, y otras iniciativas que finalmente definan metas comunes y aglutinen esfuerzos en alcanzar dichos objetivos.

Sin embargo, en el corto plazo, políticas sociales como los programas "A trabajar" urbano y rural, el programa de desayunos escolares, etc. de este gobierno son prioritarios y permiten atenuar los efectos de la pobreza, particularmente en épocas de recesión de las cuales felizmente ya estamos saliendo, y en los cuales ésta se expande aún más.
