Globethics Repository



Crecimiento con equidad [Growth with Equity]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Garrido Lecca, Hernán
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-19 02:25:48
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218557

Crecimiento con equidad

Reflexiones para la incorporación del concepto de equidad en las decisiones de políticas públicas

Hernán Garrido-Lecca

El gobierno de Alejandro Toledo ha hecho evidente que existía un divorcio entre la «economía del Perú» y la «economía de los peruanos». Este divorcio sintetiza lo que el economista Jürgen Schuldt llama «bonanza macroeconómica y malestar microeconómico». En claro contrapunto con este fenómeno se encuentra el reconocimiento y la promoción de la equidad como factor que permitiría corregir la común asimetría de poder de los pobres. Esta es la piedra angular para la construcción de un* Consenso Alternativo *al llamado Consenso de Washington.

En el año 2002, la economía del Perú creció 4,9%; las reservas internacionales netas alcanzaron un pico histórico, superando los 10.000 millones de dólares; la inflación se mantuvo por debajo del 2%; y a pesar de este excelente conjunto de indicadores macroeconómicos, el presidente Alejandro Toledo se lamentaba al ver que, en el Perú (a diferencia de lo que él experimentaba en sus presentaciones en el extranjero), «nadie lo aplaudía». Su popularidad se reducía aceleradamente. Según Apoyo Opinión y Mercado, en octubre de 2002 la

Hernán Garrido-Lecca: profesor de Economía en la Universidad de San Martín de Porres de Perú; MPA por la Universidad de Harvard y Magíster Scentiarun en Ciencia y Tecnología por el Massachusetts Institute of Technology (MIT).
Palabras clave: neoliberalismo, Consenso de Washington, Consenso Alternativo, equidad, Perú.

desaprobación a su gestión alcanzó el 78%, luego de un triunfo con el 52% de los votos en junio de 2001 y una aprobación del 84% un mes después. Se hizo evidente que existía un divorcio entre la «economía del Perú» y la «economía de los peruanos».

Desde entonces, la situación no ha cambiado mucho en cuanto a los grandes agregados macroeconómicos: han transcurrido, desde el inicio de la gestión del presidente Toledo, 47 meses sucesivos de crecimiento a un ritmo promedio del 4% anual, se ha acumulado un nivel sin precedentes de 14.000 millones de dólares en las reservas internacionales, la inflación sigue en casi un 2% anual y, además, se ha reducido el déficit fiscal y prepagado obligaciones con el Club de París, mientras que en esos 47 meses se han duplicado las exportaciones y, más aún, se espera alcanzar un nuevo récord histórico estimado a fin de año en 15.000 millones de dólares en exportaciones. Solo existe un cambio significativo respecto de la situación de 2002: el presidente Toledo registra ahora niveles de popularidad de un dígito[1].

El fenómeno aquí denominado como el divorcio entre la «economía del Perú» y la «economía de los peruanos», ha originado una serie de esfuerzos interpretativos entre los que destaca el del economista Jürgen Schuldt, de la Universidad del Pacífico[2]. Estos trabajos intentan, todos, entender lo que Schuldt llama la «bonanza macroeconómica y malestar microeconómico», en aquello que podría ser una interpretación local de la fenomenología tratada por Joseph Stiglitz para la economía mundial en su *El malestar en la globalización*[3]. En el fondo, se trata de trabajos para construir un *Consenso Alternativo* al llamado Consenso de Washington (CW), este último inspirador –si no rector– de las políticas públicas en América Latina por más de una década y, en el caso peruano, evidente marco conceptual de las políticas ejecutadas tanto por las dos administraciones del presidente Alberto Fujimori como la administración actual del presidente Toledo.

Existe, ciertamente, una interpretación de naturaleza estadística de ese divorcio percibido. En el año 2002, la economía peruana creció 4,9% como resultado de un crecimiento de 29,8% del sector minero y uno de 6,2% del sector agrícola (éste, a su vez, fue el resultado de un espectacular crecimiento del sector agroexportador moderno afincado a lo largo de la costa, y un magro crecimien-

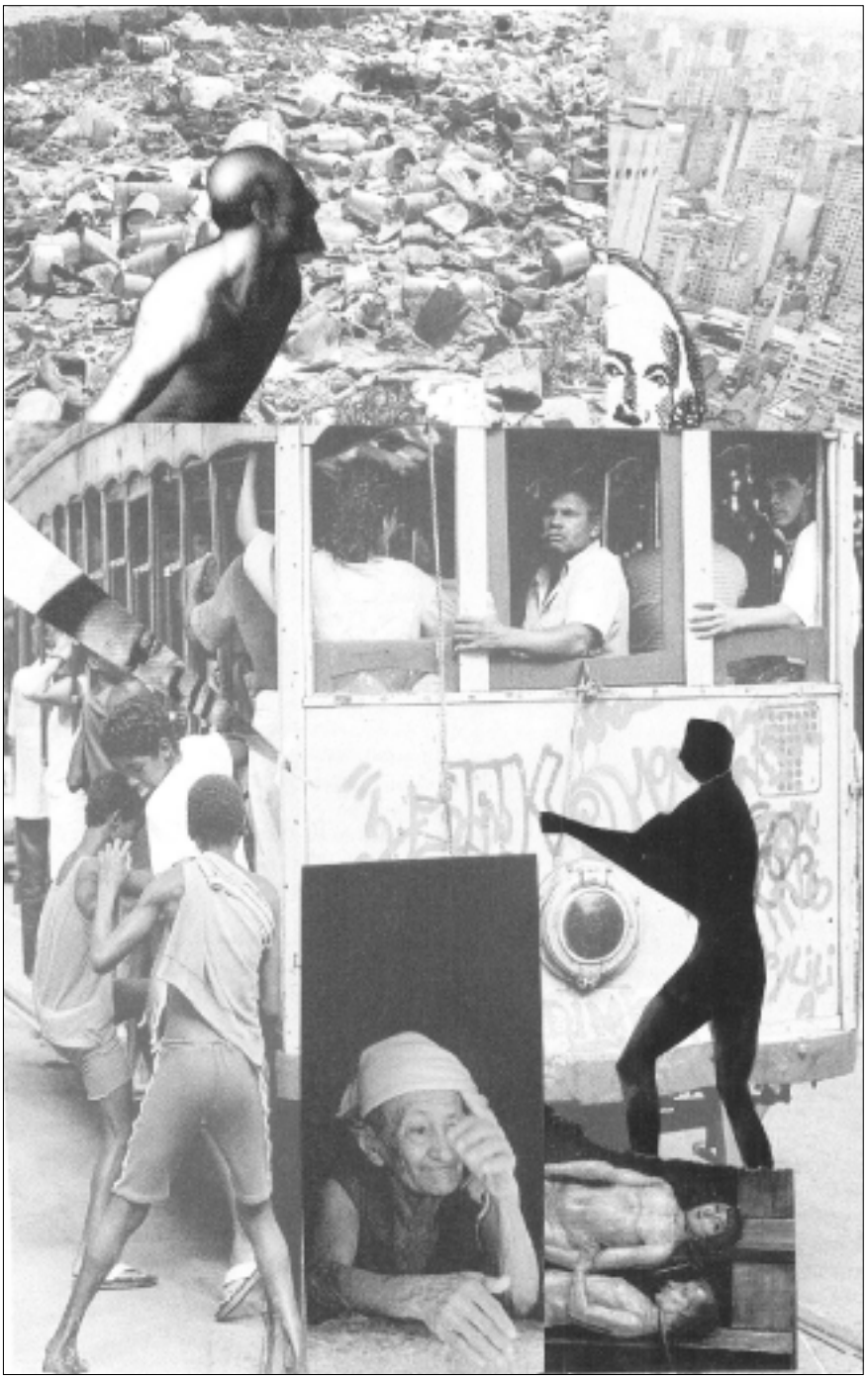
1. Ha llegado a tener un 8% de popularidad y ha tenido un ligero repunte, aunque no significativo, en los últimos meses. La desaprobación a su gestión sobrepasa el 90%.
2. J. Schuldt: *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima, 2004.
3. J. Stiglitz: *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2002.

to o decrecimiento de la agricultura tradicional andina). Si incorporamos otros sectores y sus pesos relativos, terminaremos en el 4,9% de crecimiento *promedio* de la economía peruana para ese periodo. El problema es la interpretación de ese 4,9% *a priori* como indicador de un excelente desempeño económico, y su sublime ecualización con una situación de creciente bienestar para la población. Es allí, en esa sublime ecualización, donde economistas e interesados generan el divorcio entre la economía del país y la economía de sus ciudadanos. En el Perú, el sector minero absorbe tan solo el 1% de la población económicamente activa, mientras que el sector agrícola absorbe alrededor del 25%. Esto último explica –sobre todo si además tomamos en consideración el desigual desempeño de la moderna agricultura de exportación costeña y la tradicional agricultura de autoconsumo y/o orientada al mercado doméstico andina– el por qué la gran mayoría de peruanos rechaza la gestión de Toledo[4].

De todo lo anterior se desprende una conclusión bastante obvia: el CW fue capaz de producir crecimiento, pero la evidencia está a la vista, fue incapaz de lograr –como bien lo señala Stiglitz[5]– que aquel «acto de fe» que constituyó «la economía de la filtración» se hiciese realidad. En buen romance: se esperó y se esperó y, hasta ahora, nunca «chorreó».

Las reflexiones en este ensayo pretenden abordar un aspecto clave para la construcción de un Consenso Alternativo al CW: hacer una primera aproximación hacia la operacionalización del concepto de equidad para los fines de toma de decisiones de políticas públicas. Se pretende hacer una reflexión sobre la naturaleza del concepto de equidad como paso previo a su instrumentación para la toma de decisiones. Se entiende aquí que la más importante limitación del CW –y del enfoque neoliberal, en general– es que es inútil si no genera inclusión social. Es más, existen suficientes indicios que hacen pensar que, muy por el contrario, las políticas públicas del recetario del CW producen exclusión de grandes grupos de población no articulados con la dinámica del mercado externo, aislados por carencias educativas o de infraestructura o que están ausentes del debate público. La búsqueda de la equidad entendida como el esfuerzo por eliminar toda forma de exclusión social con el fin de asegurar, así, que todos participen de los beneficios del crecimiento económico, es inherente a cualquier esfuerzo por construir un Consenso Alternativo al CW. Esta es la premisa de la que partimos.

4. Es necesario señalar, sin embargo, que el rechazo no solo se explica por razones de índole económica, sino que éste encuentra otras fuentes en razones de orden moral, político y hasta de estilo personal del presidente pero, como una vieja carta aún nos recuerda, «lo económico es, en última instancia, lo determinante».
5. J. Stiglitz: ob. cit., 2002, pp. 119-121.



El virtual silencio entre los economistas críticos respecto al CW en América Latina, se debió en parte a la dificultad de articular una propuesta alternativa

Buscando la alternativa al Consenso de Washington

El derrumbe de la utopía del llamado Consenso de Washington, ha generado –finalmente– un esfuerzo serio y amplio por reemplazar aquel seudoparadigma científico por un paradigma respecto a los grandes lineamientos para el desarrollo de los países. Quienes cuestionaron dicho Consenso desde su lanzamiento, han de reconocer –sin embargo– que presentar cualquier planteamiento alternativo sobre el desarrollo sin incorporar conceptos como «responsabilidad fiscal» o «grado de inversión» sería poco serio. Son conceptos que ciertamente fueron puestos sobre el tapete con o a partir del CW.

Es más, podría afirmarse que el virtual silencio entre los economistas críticos respecto al CW en América Latina, se debió en parte a la dificultad de articular una propuesta alternativa por el tácito reconocimiento a la naturaleza axiomática de conceptos como el de «responsabilidad fiscal». Cuando se empezó hacer evidente el fracaso del CW como «la receta para el desarrollo», cuando algunos de sus propios gestores como Stiglitz expresaron abiertamente su autocrítica, la primera y tímida respuesta desde los sectores progresistas de América Latina fue la de (re) lanzar en el debate conceptos como «justicia social» o, más ampliamente, «equidad».

Así, hoy es lugar común entre los economistas progresistas de América Latina hablar de «crecimiento con equidad» como la alternativa a los intentos neoliberales por la formulación de un «CW *recargado*». Sin embargo, no existe –aún– consenso sobre qué significa «crecimiento con equidad». En un encuentro latinoamericano de economistas y científicos sociales convocado por Nueva Sociedad, esta falta de consenso se hizo evidente cuando al intentar discutir más a fondo el contenido de crecimiento con equidad, los participantes –casi inmediatamente– se dividieron en dos grupos: uno, más grande, que pensaba que equidad implicaba la reducción de la brecha entre ricos y pobres; y un segundo grupo, más pequeño, que sostenía que equidad implicaba simplemente la reducción del número de pobres (sin tomar en cuenta si los ricos se hacían más ricos).

Esa diferencia no es –como podría parecer en primera instancia– semántica. Quienes sostienen la necesidad de reducir la brecha entre ricos y pobres, lo hacen desde dos perspectivas distintas aunque no excluyentes. Una primera

perspectiva es de carácter «moral»: no es moralmente aceptable que mientras existen ciudadanos en extrema pobreza que viven con menos de un dólar diario para todas sus necesidades, haya otros (con) ciudadanos cuyo ingreso supera largamente las 10.000 veces ese ingreso. La segunda perspectiva tiene un carácter más bien económico o econométrico: diversos estudios muestran –se arguye– que una mejor distribución del ingreso conlleva tasas de crecimiento más altas[6].

Quienes, por otro lado, sostienen que el énfasis no ha de estar en la mejora estadística de coeficientes de distribución del ingreso (coeficiente de Gini y la resultante curva de Lorenz, por ejemplo), arguyen que, en realidad, no importa que los ricos sean aún más ricos sino que lo que verdaderamente importa es que los pobres sean menos pobres y que haya menos pobres en términos absolutos. La pobreza en nuestros países, sostienen, no es una cuestión de posición relativa de un grupo respecto a otro en cuanto a sus ingresos; la pobreza en América Latina es un grupo de personas concreto cuyo nivel de vida y oportunidades están por debajo de un mínimo aceptable. La «corrección» de los índices de distribución del ingreso, concluyen, no necesariamente mejora el bienestar y la inclusión social.

La equidad en el día a día: el verdadero reto para construir el Consenso Alternativo

A pesar de la relevancia de la discusión anterior, ésta no es sino la punta del *iceberg* de un debate que requerirá el tiempo y el esfuerzo de quienes pretendan articular una respuesta alternativa al «CW *recargado*». La cuestión de fondo es cómo darle contenido operacional al concepto de «equidad» para que éste pueda ser efectivamente incorporado a la toma de decisiones de política públicas; a las decisiones en el día a día del gobierno local y el gobierno nacional. En el fondo, se trata de encontrar la forma de medir la efectividad y la eficiencia de la política económica para alcanzar esos *otros* objetivos –distintos a los de crecimiento económico aunque igualmente importantes– que, por ahora, envolvemos casi intuitivamente bajo la etiqueta de «equidad».

Es claro que existen indicadores de desarrollo social, mapas de pobreza y otras metodologías estadísticas para cuantificar y comparar bienestar. Sin embargo, todas estas metodologías son resultado de encuestas y estadísticas que son

6. Según *The Economist* en el año 2001 el 1% más rico de los estadounidenses se hacía del 20% del ingreso personal de Estados Unidos y de un tercio de su riqueza (v. «The Missing Rungs in the Lasser», edición de julio, pp. 16-22. Esta no pareciera ser una distribución muy distinta a la de la mayoría de países de América Latina.

En el incipiente debate actual, la discusión se ha limitado casi exclusivamente a la dimensión socioeconómica del concepto de equidad

puestas a disposición de los tomadores de decisiones con meses –sino años– después del momento de la medición: es información útil para un análisis *ex-post* o en todo caso para diseñar programas sociales de carácter reactivo. El reto es diseñar un conjunto de instrumentos que permitan evaluar el impacto de cualquier decisión de política económica sobre el objetivo de equidad, de manera análoga como hoy podemos conocer con antelación, por ejemplo, el impacto de un incremento en la tasa de inversión privada sobre el crecimiento[7]. Se trata de operacionalizar el concepto de equidad para «consumirlo» en la toma de decisiones cotidianas de los distintos niveles de gobierno a fin de, así, generar equidad proactivamente y no reactivamente; generar crecimiento y equidad.

Sobre el concepto de equidad

Ahora bien, para darle contenido operacional al concepto de equidad es necesario, primero, revisar la naturaleza del concepto mismo pues, aunque la literatura especializada ha tratado ya la equidad como un concepto multidimensional[8], en el incipiente debate actual, la discusión se ha limitado casi exclusivamente a la dimensión socioeconómica del concepto de equidad.

La exclusión de vastos sectores de la población y no la mera inequidad de los ingresos es la verdadera limitación del CW y el enfoque neoliberal, en general. Existen otras dimensiones del concepto de equidad que son igualmente importantes si el objetivo es, efectivamente, incorporar a los sectores excluidos del proceso de crecimiento o «desarrollo» tal como es concebido, al menos, por los economistas neoliberales.

Permítasenos sugerir la discusión de por lo menos tres dimensiones, adicionales a la dimensión socioeconómica, del concepto de equidad como paso previo a su operacionalización para la toma de decisiones de políticas públicas: 1) la dimensión espacial (territorial); 2) la dimensión intergeneracional; y 3) la di-

7. En el Perú, se ha desarrollado el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), una metodología para la evaluación de decisiones de inversión en proyectos locales, regionales y nacionales. Es común escuchar de las autoridades elegidas en los distintos estamentos de gobierno que el SNIP está «diseñado para que nada de lo que proponen se haga». Probablemente el SNIP carece de elementos que incorporen la equidad en la evaluación para la toma de decisiones.
8. *Multivariado*, preferirían decir algunos colegas.

mensión de género. Cada una de estas dimensiones corresponde a un grupo de población excluido cuando se asignan los siempre escasos recursos partiendo de una «equidad» entendida simplemente como la exclusión de los socioeconómicamente pobres. No se pretende que ésta sea una lista totalmente inclusiva de todas las dimensiones de la exclusión social en los países en desarrollo. En América Latina podríamos considerar una dimensión cultural de la exclusión si analizamos la problemática de los pueblos indígenas y, en particular, de las etnias que habitan en el bosque tropical amazónico. No obstante, en este caso como entre las propias dimensiones antes sugeridas, existe un grado de superposición[9] que justifica la licencia de concentrarse en las tres dimensiones citadas al menos en esta primera aproximación.

Un programa de subsidios que no incorpore la dimensión espacial (territorial) de la equidad corre el riesgo de perennizar la exclusión de la población en pobreza extrema

La dimensión espacial (territorial). Si reducimos la equidad exclusivamente a su dimensión socioeconómica podríamos, por ejemplo, lanzar –como recientemente lo ha hecho el gobierno peruano– un programa de subsidio directo de 30 dólares mensuales a la población en extrema pobreza, y creer que estamos, así, incorporando el concepto de equidad a las decisiones de políticas públicas. Sin embargo, un programa como el peruano «Juntos»[10], ignora desde su concepción algo tan simple como que la extrema pobreza no es igual en todas las regiones del país. Así, mientras que un pobre extremo en la costa peruana, en Lima concretamente, tiene como el principal costo de su vida cotidiana el agua, pues pertenece –con seguridad– al 15% de la población capitalina que tiene que pagar siete veces el costo por metro cúbico que el que le corresponde al otro 85% que está conectado a la red pública, se ve obligado a comprar el vital líquido a camiones cisterna que ni siquiera reúnen las condiciones sanitarias mínimas.

En este contexto, la prioridad para atacar el problema de la pobreza extrema en Lima (y en la desértica costa peruana) debiera ser, muy probablemente, la concentración y utilización de esos fondos (los 30 dólares por familia) en el desa-

9. Eventualmente inclusive de correlación estadística.
10. Programa del gobierno del presidente Toledo que consiste en el otorgamiento progresivo de 100 soles (aproximadamente 30 dólares) mensuales a los jefes de familia en extrema pobreza. El concepto es duplicar su ingreso mediante esta transferencia en efectivo. El programa aún no se ejecuta, pues para el proyecto piloto se vienen enfrentando serios problemas de identificación de la población objetivo (no se ha realizado ningún trabajo previo de identificación).

Los beneficiarios del programa no deberían ser los jefes de familia sino las madres en cada una de las familias identificadas como de extrema pobreza

rrollo de infraestructura de agua y desagüe (piedra angular de cualquier política mínima de salud)[11].

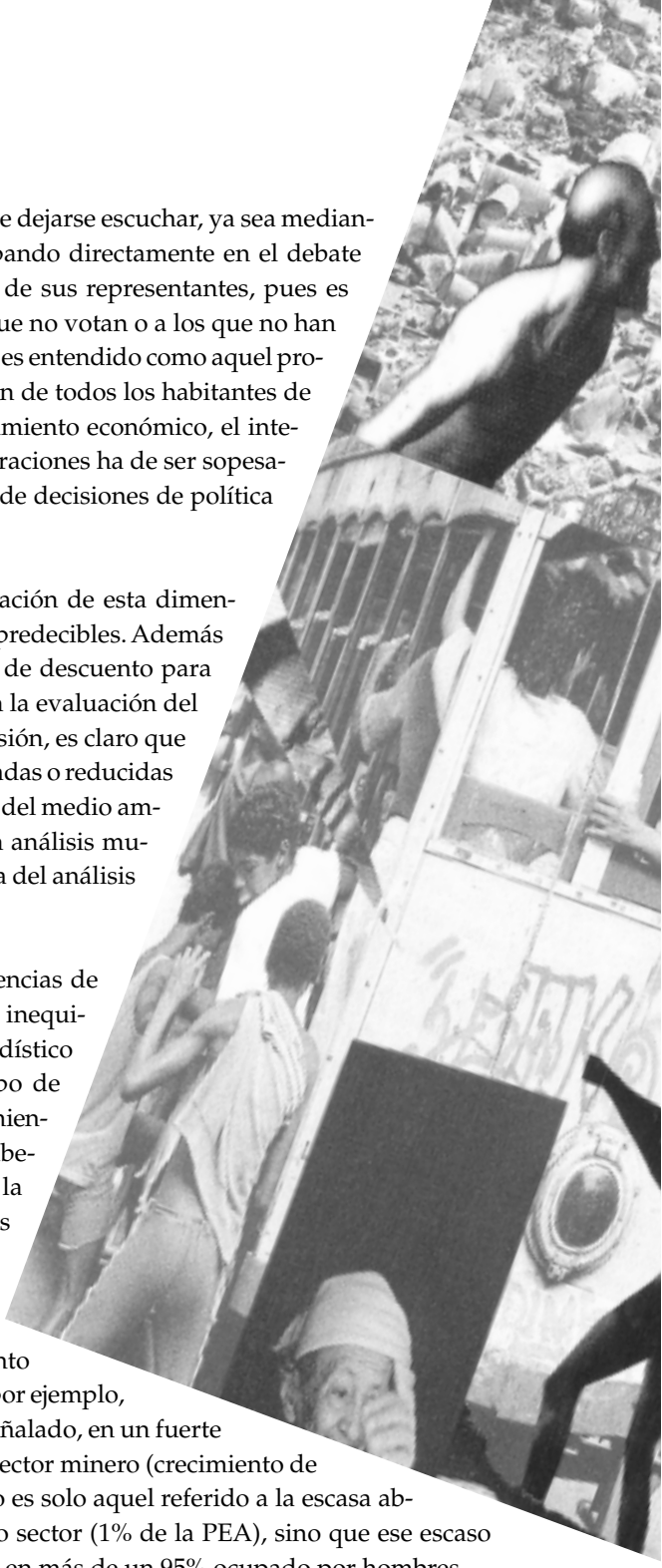
Sin embargo, en la sierra peruana (los Andes) los poblados más pequeños e inclusive las familias aisladas, se ubican casi por definición al pie de alguna fuente de agua limpia producto del deshielo de glaciares permanentes y, por lo tanto, sus principales rubros de costos de subsistencia son combustible (kerosene, en ausencia cada vez más severa de leña, por depredación), fósforos, velas y grasa (manteca o aceite). En pocas palabras, un programa de subsidios que no incorpore la dimensión espacial (territorial) de la equidad corre el riesgo de perennizar la exclusión de la población en pobreza extrema de la costa peruana, y –de no mediar el desarrollo de una competitiva red de distribuidores de los productos que satisfacen las demandas básicas de la población andina en extrema pobreza–, corre el riesgo de crear un mecanismo de enriquecimiento para unos cuantos comerciantes, que sin moverse de su local esperarán que los «beneficiarios» del programa, a un altísimo costo de oportunidad (horas y hasta días de movilización al centro de abastos más cercano), se acerquen a sus comercios para capturar una importante porción del subsidio.

La dimensión intergeneracional (intertemporal). Un programa de subsidios que incorpore la dimensión espacial será, seguramente, mejor que uno que simplemente se sustente en un tratamiento socioeconómico del concepto de equidad; pero será aún insuficiente para asegurar la inclusión en el proceso de desarrollo de los más jóvenes y de quienes aún no han nacido. Si, por ejemplo, el programa «Juntos» (corregido) se ejecutase con base en mayor endeudamiento público, comprometería el bienestar de quienes se convertirán en ciudadanos en un futuro no lejano. En ciertos casos (emisión de bonos a 30 años, por ejemplo), una decisión de política económica como la de recurrir al mayor endeudamiento público sería la salida más fácil desde el punto de vista de la economía política de la misma decisión, pues mientras los beneficiados del programa están plenamente identificados, los afectados por el mismo ni siquiera, probablemente, habrían nacido.

A diferencia de los sectores excluidos por la no incorporación de la variable espacial, aquellos excluidos por la no incorporación de la variable intertemporal

11. Según estudios del Banco Mundial por cada dólar invertido en saneamiento se ahorran seis dólares anuales de gasto en salud.

no tienen siquiera la posibilidad de dejarse escuchar, ya sea mediante una protesta pública o participando directamente en el debate público en los medios o a través de sus representantes, pues es claro que nadie representa a los que no votan o a los que no han nacido. Si el *crecimiento con equidad* es entendido como aquel proceso en el que se busca la inclusión de todos los habitantes de un país en los beneficios del crecimiento económico, el interés de los niños y las futuras generaciones ha de ser sopesado entonces en la cotidiana toma de decisiones de política económica.



Las consecuencias de la incorporación de esta dimensión de la equidad son fácilmente predecibles. Además de un claro efecto sobre las tasas de descuento para los flujos de costos y beneficios en la evaluación del impacto de una determinada decisión, es claro que áreas-problema usualmente ignoradas o reducidas por el enfoque neoliberal, como la del medio ambiente, pasarán a ser objeto de un análisis mucho más cuidadoso bajo la premisa del análisis de equidad intertemporal.

La dimensión de género. Las diferencias de género representan otra forma de inequidad por cuanto son el reflejo estadístico de la exclusión de un gran grupo de mujeres de los beneficios del crecimiento económico bajo el enfoque neoliberal. Las diferencias de acceso a la educación y al empleo suelen ser las manifestaciones más obvias –mas no las únicas– de la exclusión de mujeres de los beneficios del crecimiento económico. El crecimiento económico observado en el Perú, por ejemplo, se ha sustentado, como ya se ha señalado, en un fuerte incremento de la producción del sector minero (crecimiento de hasta dos dígitos). El problema no es solo aquel referido a la escasa absorción de mano de obra de dicho sector (1% de la PEA), sino que ese escaso empleo generado en la minería es en más de un 95% ocupado por hombres.

Si el objetivo del *crecimiento con equidad* es corregir toda forma de exclusión social, las decisiones de política económica deberán, necesariamente, incorporar –también– alguna forma de fomentar el crecimiento relativo de aquellos sectores que no solo absorben una mayor cantidad de empleo sino aquellos que, en particular, absorben empleo femenino. En el caso peruano, resulta de especial relevancia el sector turismo, por cuanto el 44,7% del empleo que absorbe es femenino: es uno de los pocos sectores en el que la absorción de empleo es prácticamente equitativa con respecto a la variable género.

Retomando el caso del programa «Juntos», se podría argumentar que los beneficiarios del programa (receptores del subsidio) no deberían ser los jefes de familia sino las madres en cada una de las familias identificadas como de extrema pobreza, para que sean ellas y no el padre quienes tomen las decisiones respecto al efectivo recibido. Independientemente de la calidad de las decisiones de gasto a tomarse, esta medida permitiría corregir la común asimetría de poder al interior de algunos de los hogares más pobres en los que el padre, al ser el mayor generador de ingreso, ejerce una posición dominante dentro de la familia.

Los pasos siguientes

No se intentará aquí plantear conclusión alguna pues es claro que éstas son reflexiones inconclusas. Es necesario sí, plantear los pasos que han de seguir a esta primera aproximación. Primero, la siguiente etapa para lograr el objetivo de operacionalizar el concepto de equidad –aunque es evidente que la discusión anterior requiere maduración y el aporte multidisciplinario desde distintas perspectivas geográficas y matices de pensamiento–, es la de identificar metodologías de evaluación que permitan la incorporación de todas las dimensiones del concepto de equidad que puedan aplicarse sobre la base de la escasa información estadística disponible, al tiempo de tomar decisiones de política (incluyendo las de inversión pública) y, por supuesto, la elaboración de un listado de la información estadística necesaria para la mejora de la calidad de la toma de decisiones bajo el paradigma del Consenso Alternativo. Una conclusión fácil de adelantar es que será indispensable asignar recursos para la elaboración de más y mejores encuestas que permitan la construcción de los indicadores que en la más clara tradición de la gerencia de sistemas de información, sean diseñados a la medida, según las necesidades de y en la oportunidad requerida por el «cliente» (en este caso el tomador de decisiones de políticas e inversiones públicas).