

La utilidad del gasto corriente  
Letts frente a la crisis boliviana  
El Poder Judicial a Cirugía  
¡Quién nos protege de los salvaguardias!

ECONOMIA POLITICA  
ENTREVISTA  
IN EXTREMIS  
7 PECADOS

# quid

libertad en esencia



## AYUDAS QUE MATAN

Retraso en las reformas y dependencia: los efectos nocivos de la asistencia externa.



# La ley de la calle



quid es una publicación mensual de Uno, asociación civil dedicada a promover los principios del estado de derecho, la economía de mercado y el gobierno limitado.

**Director**  
*Federico Salazar*

**Editor**  
*Mario Ghíbellini*

**Consejo Editorial**  
*Enrique Ghersi*  
*Irzio Pinasco*  
*Ian Vásquez*

**Ilustraciones**  
*Carlos Castellanos*

**Diseño Original**  
*Axis Consultores en diseño*

**Diagramación**  
*Gabriela Romero*

quid se distribuye gratuitamente entre las tres mil personas más influyentes del Perú.

**Correspondencia:**  
quid\_publicacion@yahoo.es

Octubre 2003 N 2

## Índice

- 1 **PORTADA**  
Ayudas que matan
- 2 **EDITORIAL**  
La ley de la calle
- 3 **SIETE PECADOS**  
¿Quién nos protege de lo proteccionistas?
- 4 **ECONOMÍA POLÍTICA**  
Más inversión y menos gasto.  
¿O viceversa?
- 6 **ENTREVISTA**  
"No estamos en Bolivia, pero parecería que hacia allá vamos"
- 8 **ANTÍTESIS**  
Cero en asistencia
- 10 **IN EXTREMIS**  
Cirugía mayor para la reforma judicial
- 12 **VIEJO CUÑO**  
Sobre la administración de la justicia

## Las repercusiones de la crisis boliviana en el Perú muestran lo poco arraigado que está el respeto al estado de derecho entre nosotros.

La reciente crisis boliviana y la forzada renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia de ese país han hecho salivar a más de un actor político en el Perú. En general, el apetito despertado tiene que ver con la posibilidad de aumentar la dosis de poder que hoy se ostenta, gracias al temor que esos acontecimientos podrían infundir en el gobierno.

Pero si bien todos coinciden en que lo sucedido en la otra orilla del Titicaca debería funcionar para nosotros como un espejo, nadie se anima a agregar que el espejo en cuestión tendría que ser mágico, porque la verdad es que cada quien se mira en él como le conviene.

Para algunos congresistas, sería solamente una advertencia de que sus proyectos de ley deberían recibir más atención del Ejecutivo. Para otros, una señal de que el toledismo debería abandonar su supuesto apego al "neoliberalismo" económico. Y para los más ruidosos, un augurio de que una asonada semejante que habrá de entronizarlos finalmente en el poder, está próxima a suceder en el Perú.

En todos los casos, la razón que más se sugiere como justificación para una eventual reproducción de la convulsión social boliviana y sus consecuencias en nuestro territorio son las incumplidas promesas de campaña del presidente Toledo y la consiguiente frustración que ellas han generado en la población.

Es preocupante, sin embargo, que nadie mencione al mismo tiempo que traerse abajo mediante protestas en las calles a un gobierno legítimamente establecido supone también el incumplimiento de un compromiso. A saber, el que los ciudadanos establecen al aceptar las elecciones como un medio pacífico y civilizado de resolver el acceso y la sucesión en el poder.

## No se puede intentar obtener por la vía del tumulto lo que no se consiguió por la vía de las ánforas.

Los reclamos y las acusaciones al gobierno tienen también un camino constitucional para ser planteados. No podemos sencillamente ignorar de buenas a primeras las reglas de juego que aceptamos en un inicio porque el resultado no ha sido el que se esperaba. Tampoco, intentar obtener por la vía del tumulto lo que no se consiguió por la vía de las ánforas. La ley de la calle no puede valer más que el orden institucional.

Sin embargo, ésa la amenaza más o menos velada de quienes agitan el espejo boliviano a fin de ver su dosis de poder incrementada. Un espejo que, si algo refleja inequívocamente, es el escaso arraigo que tiene el respeto al estado de derecho tanto aquí como allá.

### Pura tinta

Los sucesos de Bolivia les han dado nuevos aires de notoriedad a Antauro Humala y al movimiento etnocacerista. Supuestamente, ellos serían lo más cercano a una organización empeñada en reivindicar a sangre y fuego los derechos de la población indígena en el Perú. Si se observa el fenómeno con atención, sin embargo, se hace evidente que el *factórum* del movimiento no es tan bravo como lo pintan. O, en realidad, como él mismo se pinta, al tratar de convencernos en su publicación quincenal de que el poder nace de los fusilamientos.

### Corcho libre

Aunque no por ello deba dejar de ser condenada, su retórica violentista es al parecer sólo una forma de hacerse políticamente llamativos, para luego postular en las elecciones, llegar al poder y hacer lo mismo que les critican a todos los gobiernos de esta "republiqueta criolla". Entrevistado recientemente en una radio, Antauro llegó a decir con singular brillantez: "Mi labor es dejarle la mesa servida a Ollanta para cuando regrese". Una expresión figurada ciertamente, pero que da una imagen clara de la idea de banquete que tiene asociada al poder. Los disparos de Antauro son de corcho.

### Salvaguardias parranderas

Si alguien creía que los proteccionistas estaban muertos, ahora con la parranda de las salvaguardias debe haber comprendido lo equivocado que estaba. Decenios de práctica mercantilista no se olvidan así nomás. El sueño de buena parte de nuestra industria es y ha sido siempre ser privada... pero de competencia. Y la que le plantean los textiles chinos es considerada "desleal" fundamentalmente porque estos son más baratos que los nacionales y convocan la preferencia de los consumidores peruanos.

### ¿Quién nos protege de los proteccionistas?

Los voceros del sector manufacturero dicen engoladamente estar protegiendo el empleo de miles de peruanos al ponerle barreras al ingreso de esas telas asiáticas, pero no tienen respuesta convincente para justificar el hecho de que con esa misma medida se perjudique a millones de potenciales compradores -peruanos también, por supuesto- que, de prosperar las salvaguardias, en muchos casos van a tener que pagar por una prenda nacional el doble de lo que les cuesta una equivalente de origen chino. Y si hoy son los textiles, mañana serán las piezas de vajilla y pasado, los palitos de dientes.

### Un ratito nomás

Es poco verosímil, pues, esa otra especie con la que los industriales sazonan su pedido de protección, y que consiste en sostener que ésta será sólo por unos añitos. En ese tiempo, dicen ellos, se convertirán en competitivos y ya podrán venir las telas y los dragones chinos, porque los productos peruanos serán buenos, bonitos y baratos, y no habrá fin para el idilio entre manufactureros y consumidores nacionales. La historia, no obstante, enseña que eso no es así. Las interminables temporadas de proteccionismo de las que ha gozado mucha de nuestra industria jamás fueron un estímulo para alcanzar la competitividad. Aparte del hecho de que los consumidores peruanos no tienen por qué financiarle a ninguna rama fabril su transición a la eficiencia, lo más probable es que dentro de 5 años lo único que estos industrieros caballeros quieran importar de la China sea la Gran Muralla, para proteger mejor nuestras fronteras de los perniciosos productos importados.

### Harina movediza

Para terminar con el tema, cabe mencionar que el gobierno chino ha hecho saber que, ante la decisión del Perú de ponerles salvaguardias a sus exportaciones textiles, ellos verán qué medidas adoptan con respecto a la harina de pescado que nosotros exportamos a ese país. El golazo está en que China representa el 38% de nuestro mercado en el rubro en cuestión.

# 7 pecados

por MARIO GHIBELLINI



### Problema lógico

Según declaró recientemente Alan García, el Apra tiene mucho que aprender sobre administración pública si quiere volver a gobernar el país. Por su parte, el congresista Luis Solari expresó pocos días después que el Apra quiere copiar para el 2006 la actual experiencia de gobierno de Perú Posible. Obviamente, alguien miente.

DESCONCIERTO DE EXPERTOS:

# MÁS INVERSIÓN Y MENOS GASTO ¿O VICEVERSA?

**Una reforma del estado que consista en reducir el gasto corriente y aumentar la inversión pública no es necesariamente recomendable. El estado debe hacer los gastos que le permitan prestar adecuadamente servicios que le corresponde prestar; y hacer aquellas inversiones indispensables para hacer bien las cosas que debe hacer.**

por LA MANO INVISIBLE

Ya que en la edición pasada de **quid** hablábamos de la reforma tributaria, sería oportuno dedicar estas páginas a comentar la recomendación de los expertos, acogida con gran entusiasmo en los medios de comunicación, de que es necesaria también una "reforma del estado" que consista en reducir el gasto corriente y aumentar la inversión pública. La Mano Invisible aborrece las premisas invisibles, así que comencemos por sacar a la luz los supuestos que motivan tal aserto.

El gasto corriente es, para muchos, sinónimo de despilfarro, de un uso

inadecuado de los recursos del estado; y con frecuencia lo es. Por su parte, el gasto de capital o de inversión se considera una contribución tangible y duradera al bienestar público, una herramienta para el desarrollo. Sin embargo, ni la una ni la otra son necesariamente premisas correctas que garanticen la veracidad de la conclusión. El gasto corriente puede ser, sin duda, una fuente de dispendio; pero no lo es menos el gasto de inversión. La inversión pública tiene, por lo general, resultados tangibles y duraderos; pero a veces ésta es justamente su debilidad. Cómo quisiéramos que un portento como el inconcluso tren eléctrico -cuyas columnas, bastante feas ellas mismas, exhiben la más horrible muestra de arte de esta capital- o una abominable caja de cemento como el edificio que alberga al Museo de la Nación hubieran sucumbido al paso del tiempo tan rápido como un maestro dicta una clase! Tangible y duradero no es sinónimo de bueno. Y tampoco contribuye al bienestar una obra cuyo costo excede el valor de los beneficios que provee, lo cual es el caso, muchas veces, con la inversión pública, para no decir que ésta ofrece oportunidades de corrupción que ni de lejos son posibles bajo el manto del gasto corriente.

Hasta aquí, solamente una exposición de las medias verdades que encierran algunas afirmaciones de uso corriente. Ahora demos otro paso y preguntémosnos cuáles son realmente las funciones del estado. ¿Acaso no es el estado esencialmente un proveedor de servicios como la seguridad ciudadana, la administración de justicia y también, si se quiere, la enseñanza y la atención médica? La prestación de servicios públicos exige una cierta cantidad de gasto corriente: hay que pagar sueldos, comprar materiales fungibles, contratar (a su vez) otros servicios. Y tanto mayor será el gasto corriente cuanto mayor sea la calidad o la extensión de los servicios que esperamos del estado. Si se quiere aumentar el sueldo al policía, darle suficiente gasolina para que patrulle la calle veinticuatro horas al día, encender la luz en la comisaría; si se quiere aumentarles al maestro y al médico, darles más tiza y más gasa, dejar que corra el agua por los baños del hospital y de la escuela, no hay manera de hacerlo que no sea asumiendo más gasto corriente.

### Monumentos perecibles

También es cierto que la prestación de servicios requiere alguna infraestructura. Hay un componente de capital y, por tanto, de inversión pública en ellos. Algunos inclusive son servicios intensivos en capital. Para prestar adecuadamente los servicios que constituyen su razón de ser, el estado necesita construir comisarías y equipar a los efectivos; necesita construir tribunales, escuelas y hospitales. Pero la inversión pública debe ser proporcionada al gasto corriente que el gobierno esté en condiciones de hacer. De lo contrario nos encontraremos con un exceso de infraestructura, con grandes monumentos a la mayor gloria del estado, pero que no corresponden a la calidad de los servicios que éste puede ofrecer a la población y que, sin ninguna duda, se deteriorarán rápidamente ante la falta de mantenimiento adecuado. Un país

pobre debe ser más cuidadoso que uno rico en economizar recursos públicos y hacer solamente aquellas inversiones que sean indispensables para prestar los servicios que su recaudación fiscal le permita sostener.

Seguramente hay algunas inversiones que el gobierno deba hacer y que no estén ligadas a un servicio público. No es tarea del estado dar servicios de transporte interprovincial, pero la construcción de carreteras probablemente deba estar en sus manos por los siglos de los siglos, dadas las dificultades económicas y contractuales que limitan el emprendimiento privado en este rubro. Pero son casos puntuales. Otras obras de infraestructura, no tiene por qué hacerlas el gobierno. ¿Quién debe costear la operación de un puerto o de un mercado mayorista? ¿El contribuyente o el usuario? Claramente, el usuario. ¿Quién debe financiar su construcción? ¿El presupuesto del estado o el capital de accionistas privados? Éste último, sin duda.

Es absurdo contestar que es el estado el que debe hacerlo ya que el accionista privado, al exigir un retorno sobre el capital invertido, hará que se encarezca el servicio. Es absurdo porque el estado tiene que decidir -es más: tiene la obligación de decidir- en cada momento si debe jugar las fichas que le quedan a un mayor gasto de inversión, que rendirá eventualmente sus frutos en un futuro más o menos lejanos, o un mayor gasto corriente, cuyos beneficios se perciben en el presente inmediato. El estado implícitamente tiene que hacer el mismo cálculo de rentabilidad que hace un inversionista privado. Con los impuestos que tiene a la mano, solamente se justifica sacrificar gasto corriente -es decir, beneficios inmediatos-, si el gasto de inversión que dicho sacrificio le permite hacer ofrece la perspectiva de mayores beneficios en el futuro; esto es, de una mayor cantidad o calidad de servicios públicos. Sacrificar cien consultas hoy día y usar los impuestos que pagarían el sueldo

del doctor para construir un hospital que atienda cien consultas mañana no tiene el menor sentido; nada se ha ganado en el camino. Sacrificar cien consultas hoy por doscientas mañana quizás lo tenga; y si es por doscientas mañana y otras tantas pasado mañana, con mayor razón.

### La rentabilidad como límite

La rentabilidad implícita o "social" de la inversión pública es un criterio insoslayable para un manejo eficiente del estado y sus finanzas. Exigir un criterio mínimo de rentabilidad impone límites saludables a la inversión pública. Ir más allá de esos límites es malgastar los recursos del estado; es abrir la puerta a un derroche infinitamente mayor del que puede representar, si acaso lo representa, aumentar los sueldos de los maestros y de otros funcionarios públicos.

Vemos, pues, que la recomendación de una "reforma del estado" que consista en reducir el gasto corriente y aumentar la inversión pública no es una recomendación del todo recomendable. El estado debe hacer los gastos que le permitan prestar adecuadamente los servicios que le corresponde prestar; y hacer solamente aquellas inversiones indispensables para hacer bien las cosas que debe hacer. El balance entre costo y beneficio es esencial. Que el estado aumente el gasto corriente allí donde sea necesario para cumplir sus funciones, en la medida de la cantidad y la calidad de servicios públicos por los que la comunidad esté dispuesta a pagar. Que lo reduzca donde no sea necesario. Pero que esa reducción no se traduzca en mayor inversión pública sin una adecuada evaluación de costo y beneficio. Y si el costo en que se incurre hoy no se justifica en función del beneficio que se puede obtener en el futuro, que se reduzca los impuestos y se le devuelva a la gente la capacidad de decidir por sí misma en qué quiere gastar su plata.

**Sacrificar cien consultas hoy día y usar los impuestos que pagarían el sueldo del doctor para construir un hospital que atienda cien consultas mañana no tiene el menor sentido; nada se ha ganado en el camino.**

# “No estamos en Bolivia... pero parecería que hacia allá vamos”

RICARDO LETTS

COMPARA LA CRISIS QUE PROVOCÓ LA CAÍDA  
DE SÁNCHEZ DE LOZADA  
CON LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PERÚ.

**E**l ex congresista Ricardo Letts no es un político común. Para empezar, porque tiene la rara virtud de decir realmente lo que piensa. Pero también porque es capaz de establecer matices allí donde el discurso proselitista habitualmente sólo hace distinciones gruesas. Sus opiniones frecuentemente generan polémica, pero de eso se trata precisamente esta publicación.

**¿Cómo queda en su opinión el estado de derecho tras una crisis como la boliviana?**

En Bolivia se ha salvado por un pelo, porque la solución se ha dado dentro del mismo, pero a través de mecanismos extraordinarios. En general, sin embargo, me parece que está dando cuenta de que su base de sustentación es endeble. Porque se supone que debe tener un respaldo de la ciudadanía para que, cada vez que sea cuestionado, salga a defendérselo; pero, como atropellan, eso provoca reacción. Allí, el pueblo movilizado con carácter aluvional ha expresado inquietudes graves y válidas.

**¿Pero qué determina que quienes han participado pacíficamente de un proceso electoral luego no acepten ser gobernados por quien resulta elegido?**

Los que son elegidos lo son porque han formulado programas y promesas. Han ganado la buena fe de la población, que les da su respaldo y les extiende un mandato, con el que se ponen a gobernar. Pero nadie ha puesto en consideración que hay una línea directa con la embajada americana y un cable

que conecta la embajada con Washington. Y que por esa línea pueden dar órdenes diferentes o formularse expresiones de intimidación o pedidos que no se pueden dejar de atender. En el fondo, lo que sucede es que se produce un abandono de las promesas. Se las cambia o reinterpreta. Los que confiaron se sienten defraudados.

**¿Cómo se manifiesta esa relación con Washington concretamente?**

Es toda una trama. Cuando nos dan el ATPDEA nos advierten sobre 7 puntos: que la empresa tal no está de acuerdo con determinado arbitraje, que tal otra no acepta lo que le están cobrando de impuestos, etc. Se pulveriza nuestro propio estado de derecho para servir al -lo siento, porque la expresión puede molestar- "amo imperial". Pero ese amo imperial no está en ningún artículo de la Constitución.

**¿Y le parece que ese es un fenómeno común a toda América Latina?**

En América Latina tenemos ahora un abanico de opciones. Hay el "socialista" Lagos de Chile, absolutamente sometido. Tenemos a Kirchner en Argentina, que es fruto de una gran sublevación que sin embargo no podía ir más lejos. En Brasil hay un Partido de los Trabajadores, de base marxista y trotskista, que hace una gran alianza y a la tercera o a la cuarta, llega al poder. Produce todo tipo de transacciones y toma el camino de Chávez (tiene tanta fuerza que impone un referéndum constitucional y renueva las instancias, siem-

**"Un golpe es para mí tan inaceptable como que Fujimori tenga un programa de radio regular en esta sociedad, o que García haya sido candidato después de dos acusaciones constitucionales supuestamente prescritas."**

pre dentro del juego institucional). En Colombia, donde están las FARC y ELN, hay un forcejeo, un poder dual. Y después están Ecuador, Perú y Bolivia, que a propósito de las caídas de Mahuad, Fujimori y Sánchez de Lozada, han tenido experiencias semejantes. Ese es el buffet político latinoamericano.

**¿Y qué cosa cree que es lo que nos vamos a servir en el futuro próximo aquí?**

Eso depende de todos los ingredientes. ¿Ganará Bush en noviembre del próximo año, o vendrá una opción *grosso modo* tipo Carter? Ese elemento es importantísimo. Pero, aparte de eso, para mí, este gobierno de Toledo no llega al 2006. No es que yo quiera que eso sea así. Yo en realidad quisiera que este gobierno se corrija, mejore y llegue, porque es indeseable que el cambio se produzca de la otra manera. Sería un retroceso... Pero yo veo que incluso en el Congreso hay quienes están tan ensoberbecidos con el poder que ejercen, que se creen por encima de cualquier capacidad del pueblo de cuestionarlos. No estamos en Bolivia, pero parecería que hacia allá vamos.

**Los sucesos de Bolivia han hecho pensar a muchos que un sentimiento semejante podría encontrar aquí su cauce en el movimiento etnocacerista de los Humala...**

Ellos expresan ciertamente una insatisfacción y un anhelo. Hay una búsqueda con la confianza puesta en ellos. Pero hace ya un año que tienen este periódico, que agita ferozmente, y han encontrado un techo de entre los 140 y 150 mil. Ya la gente les comienza a devolver el periódico diciendo: "Oye, es lo mismo". ¿Qué es entonces lo que vienen a proponer? Esta cosa de agitar un golpe por periódico es de chiste, pero ha motivado que Solarí salga a enfrentarlos, lo que sigue dándoles bombo.

**¿Y ellos se creen el chiste?**

En mi opinión, ellos están listos a cualquier opción; no descartan por supuesto su participación electoral. Lo de Bolivia les da un gran impulso, pero convocar a un alzamiento como el de allá sobrepasa largamente las posibilidades del movimiento etnocacerista. Un alzamiento así tiene que ver más con organizaciones como Cunga o la CGTP.

**Pero es evidente que existe en el movimiento de los Humala una vena autoritaria y nulo respeto por el estado de derecho.**

Tienen una tendencia a desbordarse. Acumulan una cantidad de odio que recogen, y que es legítima; y han adquirido muy rápidamente y sin ningún proceso de madurez, la capacidad de llegar al conjunto de la sociedad. Entonces yo caracterizo la siguiente forma de desviación. En primer lugar, esta cosa absolutamente inaceptable de pretender que resuelven los problemas con fusilamientos. Eso ha sido objeto de debate nuestro y creo que se corrige.

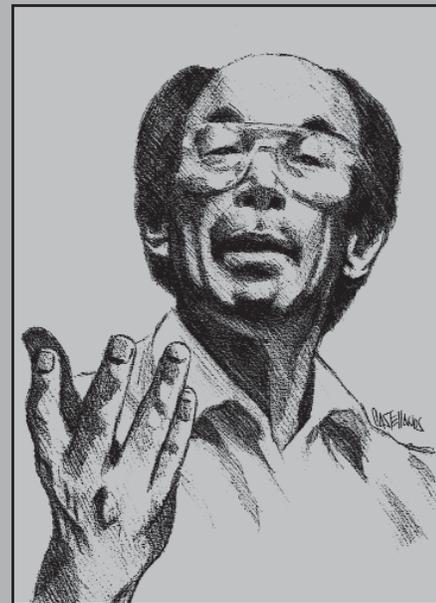
**¿Y lo del golpe?**

Lo del golpe también es inaceptable. Pero es para mí tan inaceptable como que Fujimori tenga un programa de radio regular en esta sociedad, o que García haya sido candidato presidencial después de dos acusaciones constitucionales que supuestamente son prescritas. Es como si nos dijera: "Oye, pues, no fastidies; ya pasó mucho tiempo". Entonces, es cierto que hay toda clase de expresiones de ese tipo ahí adentro, incluida una muy dogmática, pero que no es la más articulada ni la hegemónica. Además, si uno escarba también dentro del PAP o de Unidad Nacional, qué cosa no encontrará... Me parece que hay en ese movimiento un sentido progresista. Con serios problemas que tienen que ser atendidos, pero no estoy de acuerdo con la tesis de aplastarlos en el huevo. (MG)

## EL EJERCICIO DE TRAGAR SAPOS

Las promesas incumplidas y los electorados defraudados son un fenómeno muy actual en Latinoamérica, pero no exclusivo de esta región, ni de los países subdesarrollados. En realidad, a veces parecería que el quehacer político está inevitablemente ligado a mentir o por lo menos a no decir todo lo que se piensa...

Carlos Malpica decía que la política es el ejercicio de comerse regular y rutinariamente sapos. Unos horribles sapos verdes y húmedos que, sin embargo, uno tenía nomás que comérselos. Un día me decía: "Hoy me he tenido que comer un sapo horrible; imagínate cómo me siento". Y él, caramba, más bien perteneció a la línea de los que eran capaces de



dar la batalla por sus convicciones.

Pero eso es así también porque, en democracia, se comparte el poder. Quien no lo comparte, no tiene que tragarse sapos, pero se los hace tragar a los demás. Hay que saber dónde se transa. Ser consciente de las fuerzas que se ha alcanzado y ahí nomás quedarse. Lo que no se puede hacer, por otro lado, es mentir como parte de un plan. Quien procede de esa manera daña todo: se daña a sí mismo, a sus electores y hasta a los mecanismos de la democracia.

**Pero a veces también el elector tiene que tragarse sapos. La segunda vuelta del 2001, por ejemplo, fue para muchos solamente un ejercicio de decidir cuál era el que se tragaban.**

Sí; en la primera vuelta la posición del Comité Malpica, al que pertenezco, fue votar por ninguno. Y en la segunda no estuve acá, pero en el comité se reiteró la posición.

por IAN VÁSQUEZ\*

# Cero en asistencia

El criterio de selectividad con el que el Banco Mundial está concediendo sus nuevos flujos de ayuda a los países pobres no soluciona los problemas que han plagado siempre esos programas: la creación de dependencia y el retraso de las reformas.

**E**n el pasado año y medio, Estados Unidos y el Banco Mundial (BM) han propuesto aumentos sustanciales a la ayuda externa. El presidente del BM, James Wolfensohn, ha hecho un llamado a duplicar los flujos de ayuda externa, cuyo actual nivel mundial es de aproximadamente \$50.000 millones. Y el presidente estadounidense George W. Bush ha propuesto aumentar la ayuda bilateral norteamericana, cuyo nivel actualmente es de aproximadamente \$10.000 millones, en un 50%.

De primera intención, el nuevo entusiasmo por la ayuda externa es curioso dado el bien documentado fracaso de los anteriores programas de ese tipo. Las transferencias masivas de riqueza no han conducido a aumentos correspondientes en la prosperidad. Los estudios no han encontrado relación alguna entre ayuda externa y crecimiento, o entre ayuda y mejoras en los indicadores de desarrollo humano. Hasta las propias agencias de desarrollo han reconocido que la ayuda ha generado dependencia entre muchos de sus clientes y con frecuencia ha causado más daño que bien. El Banco Mundial, por ejemplo, admite que la ayuda ha sido, "a veces, un fracaso absoluto".

El Banco también ha llegado a la poco sorprendente conclusión de que la ayuda dirigida a países con políticas equivocadas no contribuye al crecimiento y puede ser más bien perjudicial para éste, conllevando al endeudamiento en lugar de al desarrollo. La "condicionalidad", o la ayuda condicionada a reformas políticas en los países que la reciben, tampoco ha sido efectiva. De hecho, el Banco Mundial no encontró "ningún efecto sistemático de la ayuda externa en las políticas públicas". Las reformas tienen lugar independientemente de la ayuda externa. Esta ha sido, por lo tanto, un desperdicio en el mejor de los casos, y dañina en el peor de ellos, debido a que ha dado sustento a gobiernos cuyas políticas son responsables de la miseria de la gente pobre.

Sin embargo, las agencias internacionales afirman haber aprendido de sus errores y estar ahora en capacidad de hacer que la ayuda externa sea altamente efectiva. De acuerdo con el nuevo consenso, la ayuda externa funciona si es canalizada hacia un grupo selecto de países pobres que cuentan con políticas sanas. El Banco afir-

ma estar practicando ya la "selectividad"-el nuevo enfoque de la ayuda externa-y el incremento en ayuda propuesto por Bush será distribuido selectivamente por la "Cuenta de Desafío del Milenio" (*Millennium Challenge Account*). En Estados Unidos, tanto los conservadores como los socialdemócratas han apoyado la MCA.

## Estudios cuestionables

No obstante, el nuevo entusiasmo con respecto a la ayuda externa es infundado. El nuevo enfoque es conceptualmente débil y está basado sobre investigaciones del Banco Mundial de cuestionable fuerza empírica. De hecho, las audaces afirmaciones empíricas sobre el efecto positivo de la ayuda selectiva están basadas completamente en estudios del Banco Mundial de años recientes, algunos de los cuales han tenido una influencia enorme en el debate.

De tales estudios, solamente uno es susceptible de ser reproducido por investigadores externos, ya que se basa en información ampliamente disponible. El resto está basado en mediciones internas del Banco, que son subjetivas y no accesibles para académicos independientes.

Si las afirmaciones del BM fueran ciertas, cada persona levantada sobre el nivel de pobreza de \$365 costaría \$3.521 en gasto de ayuda.

¿Qué es lo que concluyen estos estudios? Encuentran que, en países con políticas sanas, la ayuda externa aumenta significativamente las tasas de crecimiento y de inversión, y reduce la pobreza. Esto es, en comparación con lo que sucede en los países que tienen malas políticas, o tienen buenas políticas pero no reciben ayuda externa significativa. El Banco encuentra que se ha vuelto especialmente selectivo y, por lo tanto, altamente efectivo en reducir la pobreza. Afirma que \$1.000 millones adicionales en ayuda sacarían hoy en día a 284.000 personas de la pobreza.

Existen, sin embargo, serios problemas con estas afirmaciones. Un estudio reciente del economista William Easterly y sus colegas contradice el estudio del Banco que utiliza información ampliamente disponible. Usando la metodología del Banco, pero actualizando los datos al expandir el período original de 1970-1993 a 1970-1997, los autores encontraron que las conclusiones del Banco se caen a pedazos. Ellos reportan "no haber vuelto a encontrar que la ayuda externa promueve el crecimiento en países con buenas políticas", y previenen a los tomadores de decisiones contra el excesivo optimismo a propósito de la nueva sabiduría convencional sobre la selectividad.

Easterly, quien hasta hace poco fue un economista de alto nivel en el Banco Mundial, tuvo acceso a las mediciones internas de esa institución sobre países con buenas y malas políticas. Utilizando dicho índice, no pudo reproducir los resultados de la agencia en el sentido de que ha habido un aumento en la selectividad. Según él, "no hay evidencia de una asociación positiva significativa entre buenas políticas... y flujos de ayuda en los noventa o en cualquier otra época". Además, si las afirmaciones del Banco sobre la reducción de la pobreza fueran ciertas, cada persona levanta-

da sobre el nivel de pobreza de \$365 costaría \$3.521 en gasto de ayuda.

### Ayuda versus reforma

Por supuesto, es probable que brindar ayuda a países con políticas sanas mejore el desempeño aparente de esa ayuda. Pero eso no quiere decir que la selectividad vaya a promover reformas o crecimiento en los países receptores de ayuda. Por ejemplo, el Banco calificó a Argentina y Brasil como países con políticas "muy buenas" en 1998, pero ambos experimentaron luego crisis económicas domésticas (en el caso de Brasil, incluso, durante ese mismo año). Los dos países sufrieron de una excesiva acumulación de deuda a finales de los noventa. Si la selectividad concentra inversión en un país que maneja mal su deuda o no está inclinado a seguir implementando reformas, dicha ayuda podría resultar perjudicial.

En la práctica, la selectividad puede crear dependencia y retrasar mayores reformas, problemas que han plagado por mucho tiempo la ayuda convencional. (Es importante reconocer que el desempeño reformista de un país es casi siempre motivado por limitaciones económicas como las crisis fiscales.) En la medida en que dicha selectividad aumente el crecimiento económico en el corto plazo, también podría afectar las perspectivas de mayores reformas debido a que reduce la presión para hacerlas. El crecimiento y la reforma terminan siendo perjudicados. El resultado es peor que aquel en donde la ausencia de ayuda obliga al país

pobre a introducir reformas de mayor alcance con el objetivo de llegar al mismo nivel de crecimiento que promete la ayuda selectiva con menos reforma.

Al final de cuentas, la selectividad es impracticable debido a que es conceptualmente débil. Tiene poco sentido brindar ayuda a países con políticas razonablemente buenas; esos países experimentarán crecimiento sin necesidad de ayuda. "Premiar en exceso" a esos países tendrá el mismo efecto que los programas tradicionales de ayuda.

Pero aun si los programas selectivos de ayuda externa pudieran de alguna forma ser impulsados a ganar efectividad, tal y como lo intenta hacer la iniciativa MCA de Bush, los impedimentos prácticos son enormes. La MCA sufrirá inevitablemente a causa de la politización, los intereses de la burocracia con respecto a sí misma y la micro-administración legislativa. Los fondos de ayuda selectiva se verán también afectados por el predominio de la ayuda tradicional a lo largo del mundo en desarrollo. Por ejemplo, más del 80% de los 115 países que podrían recibir los fondos de la MCA ya reciben apoyo de U.S. AID.

En resumen, el nuevo entusiasmo, a pesar de ser ampliamente compartido, no está justificado. La selectividad está basada en afirmaciones problemáticas acerca de su efectividad y sobre enfoques dudosos de desarrollo económico. Cualquier incremento en la ayuda a nombre de la selectividad añadirá únicamente otro capítulo a la decepcionante historia de la ayuda externa.

*Ian Vásquez* es el Director de Proyecto sobre la Libertad Económica Global del Cato Institute.



# cirugía mayor para la reforma

## No sólo cambios cosméticos en el Poder Judicial

por FEDERICO SALAZAR

**Ni los sueldos ni las computadoras resolverán el problema esencial de la justicia en el Perú. Se debe atacar el fondo del asunto, que es la naturaleza del derecho, tanto en la doctrina como en el marco institucional de toma de decisiones judiciales.**

**U**n asesino de cambistas, un narcotraficante, un canal de televisión y un presidente de la República. ¿Qué tienen en común? Todos representan lo más visto del descalabro del Poder Judicial en el Perú.

Al tristemente célebre "Momón" casi se le libera de prisión por beneficios penitenciarios. Al narcotraficante "MacDonald" se le liberó a pesar de su responsabilidad. Panamericana Televisión es el único canal del mundo que tiene dos señales distintas y dos administraciones distintas, gracias a resoluciones judiciales irregulares y por lo menos sospechosas.

El Presidente de la República recibió a un magistrado supremo en su casa para tratar el personalísimo caso del reconocimiento como hija de Zaraf. El vocal fue finalmente destituido sólo después de una presión sostenida de la opinión pública y los medios de comunicación.

Las sentencias y resoluciones que no dependen de un sentido de justicia son la regla. Este fenómeno ha venido creciendo y cabe pensar que seguirá haciéndolo, si no se hace nada.

El problema no es meramente de recursos. Si mañana se duplica el sueldo a un magistrado corrupto, nada cambiará. Si ya venció los reparos morales, el sueldo no lo hará reflexionar. Si ya tiene circuitos de cohecho establecidos, el incremento sólo sumará a su "caja chica".

La corrupción no tiene que ver con la pobreza, sino con los valores. Los valores no se pueden enseñar en una pizarra ni en un taller de capacitación. Ni la mejora económica ni la inversión ciega en capital humano harán, pues, cambiar las cosas.

### Diagnóstico equivocado

La sobrecarga procesal no es el principal problema de la administración de justicia en el Perú. Si hubiera más jueces, ¿habría más justicia? No necesariamente. Ello dependería del tipo de jueces involucrados.

Para empezar, se requiere una revisión integral de los sistemas de control interno. No puede ser que el control de la conducta de un juez se haga sólo cada siete años. Tampoco, que sólo se sancione a un juez en caso de flagrante delito o por cuestiones de orden funcional o disciplinario. Se debe sancionar el error o la mala intención, la estupidez o la negligencia en relación a su resultado: la negación de la justicia y la conculcación de los derechos del ciudadano.

El control interno sigue la plantilla de algún burócrata iluminado, pero no la pauta del restablecimiento de la justicia. La autonomía jurisdiccional se ha confundido con el poder ilimitado en la jurisdicción. El juez se ha hecho de un coto. De ahí la impunidad y la flagrancia de muchas resoluciones sin sustancia de justicia amparadas en el argumento del "criterio de conciencia". Este es el hábitat propicio para el surgimiento y desarrollo de una verdadera feria de sentencias.

Deben pues crearse límites institucionales al poder de los jueces, como también deben definirse claramente las fronteras de las distintas instancias jerárquicas y jurisdiccionales.

A ello deben agregarse sistemas de control interno severos pero no burocráticos. Ese mecanismo, además, debe correr paralelo a sistemas de control externo que

comprometan la participación de los ciudadanos. La publicidad de la jurisprudencia es, en ese sentido, un mecanismo importante de la reforma. Sin ella no habrá el mismo tipo de conformación a la ley de las distintas resoluciones de los jueces. Tampoco habrá la posibilidad de que los ciudadanos fiscalicen la labor de los magistrados.

### Diseño positivista y burocrático

Por otro lado, el sistema de la administración de la justicia está diseñado en sus detalles y no en principios generales de funcionamiento. Es por eso que la experiencia suele sorprender a la estructura institucional de la justicia. La desborda y sobrepasa. Cada vez que surge un caso concreto se arreglan nuevos detalles, se dictan nuevas leyes y se establecen nuevos reglamentos... hasta la crisis siguiente.

La reforma del Poder Judicial no se podrá hacer sin una reforma del derecho. Nuestro derecho está inspirado en una peculiar forma de positivismo jurídico que, como advirtiera Hayek, otorga mandato a la ley por disposición de la legislación, en lugar de que la legislación se inspire en la norma cultural espontáneamente surgida. Pero no sólo en el derecho, sino también en la justicia misma hablan los legisladores y su imaginación o sus intereses, más que la gente y su vasta experiencia concreta. Aquí la ley se crea, no se descubre, exactamente al revés de lo que dice el viejo adagio anglosajón. La ley, en tanto norma establecida por una instancia regular, vincula con prescindencia de su contenido y sólo ateniéndose a las características formales de su elaboración y promulgación. Las normas legales, por eso, tienen un rango superior al de los derechos naturales. En el campo del ordenamiento estatal de la justicia el resultado es desastroso. La resolución no se subordina al derecho más allá del homenaje que le hace a la norma escrita. Es así que el positivismo jurídico crea un espacio para un arbitrario recurso al "criterio de conciencia"; digámoslo crudamente, para su compra-venta.

Por este criterio positivista con que está diseñada la administración de la justicia en el Perú se producen las conocidas lagunas jurisdiccionales.

Ello se debe al divorcio del "diseño institucional y la experiencia jurisprudencial. Para empezar a cambiar el sistema hay que empezar por las facultades de derecho. El caos de la

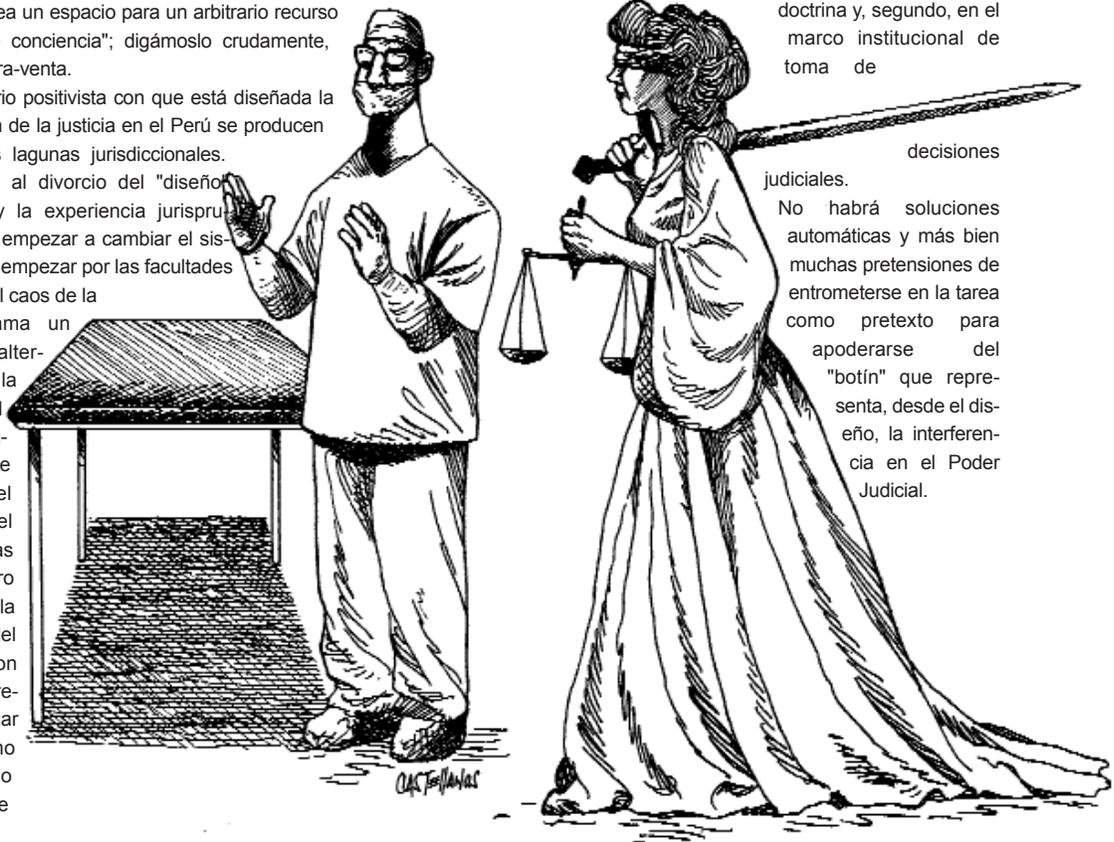
justicia reclama un diagnóstico alternativo sobre la naturaleza del derecho peruano. Hay que vincular el estudio del derecho a las teorías pero sobre todo a la experiencia del derecho. Con ello empezaremos a cambiar el mecanismo por el cual lo actuado se

pierde y no se genera la acumulación del capital jurisprudencial. Si lo actuado se conoce en todo el resto del sistema de jueces, habrá más posibilidades de hacer de la experiencia judicial no sólo un capital, sino un capital de accionariado difundido, por así decirlo.

Los abogados que se convierten en jueces, los legisladores con estudios de derecho, los legisladores que se asesoran con abogados para hacer, apoyar o rechazar proyectos de ley se nutren de la misma ideología jurídica de nuestras universidades. En ellas predomina la visión positivista que le da a la sanción formal de la ley una preeminencia sobre lo que se conoce, desde mucho antes de Montesquieu, como el "espíritu" de las leyes. Las ideas kelsenianas sobre la jerarquía normativa y autoridad de la norma positiva dominan el campus universitario y, desde él, las fuentes de producción del derecho. Ninguna reforma será algo más que cosmética si no ataca el fondo del asunto, que es la naturaleza del derecho; primero, en la doctrina y, segundo, en el marco institucional de toma de

decisiones judiciales.

No habrá soluciones automáticas y más bien muchas pretensiones de entrometerse en la tarea como pretexto para apoderarse del "botín" que representa, desde el diseño, la interferencia en el Poder Judicial.



por ADAM SMITH

# Sobre la administración *de la justicia*

## Politización judicial

Cuando el poder judicial y el ejecutivo están unidos, apenas es posible que la justicia no se sacrifique en aras de eso que vulgarmente se llama política. Las personas encargadas de los grandes intereses del estado, aun sin estar corrompidas, pueden considerar a veces necesario sacrificar a los mismos los derechos de los particulares. Pero de una administración imparcial de la justicia depende la libertad de todo individuo y el sentido que éste tenga de su propia seguridad. Para que cada individuo se sienta perfectamente seguro en la posesión de cada uno de los derechos que le pertenecen, no sólo es necesario que el poder judicial se separe del ejecutivo, sino que, además, aquel ha de ser tan independiente de éste como se pueda. El juez no debe estar expuesto a su destitución por capricho del poder ejecutivo. Su salario no debe depender de la buena voluntad o de la buena economía de este poder. (Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, V.i.c., 25, 1776).

## Justicia y desarrollo

El comercio y las manufacturas pocas veces pueden florecer durante mucho tiempo en un estado que no disfrute de una ordenada administración de justicia, donde el pueblo no se sienta seguro en la posesión de sus propiedades, en el que el cumplimiento de los contratos no sea amparado por la ley y en el que su autoridad no se ocupe de forma permanente en obligar a que paguen sus deudas todas aquellas personas que se hallan en condiciones de hacerlo. En pocas palabras, el comercio y las manufacturas pocas veces pueden florecer en un estado donde no haya cierto grado de confianza en la justicia del gobierno. (Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, V.iii., 7, 1776).

## Necesaria limitación del Poder Judicial

(Observé) otra cosa que asegura mucho la libertad de los súbditos de Inglaterra. Era el poco poder de los jueces para explicar, alterar, o extender o corregir el significado de las leyes; y la gran expectativa con la que deben ser observadas, según el significado literal de las palabras, de lo que nos proporciona muchos ejemplos la historia.

Los nuevos tribunales y las nuevas leyes, son (...) grandes males. Cada tribunal se encuentra limitado sólo por su propia práctica. Es necesario tiempo y una práctica repetida para establecer el significado preciso de una ley, o tener precedentes suficientes para determinar la práctica de un tribunal. Sus procedimientos serán del todo vagos e inexactos. (Extractos de las lecciones del jueves 10 y viernes 11 de marzo de 1763 de las Lecciones Sobre Jurisprudencia (Curso 1762-3).

El peligro de las interferencias del Ejecutivo en el Poder Judicial, las relaciones entre la adecuada administración de justicia y el desarrollo, y la necesidad de limitar la discrecionalidad de los jueces ya ocupaban a Adam Smith hace más de tres siglos. Aquí, algunas de sus reflexiones sobre tales materias, que podrían servir como fuente de inspiración para la reforma judicial en marcha.

Tomado de los textos aparecidos en *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Edición conmemorativa del bicentenario de la primera edición de la obra a cargo de R.H. Campbell y A. S. Skinner (editores), W.B. Todd (editor literario). Barcelona, Oikos-tau, S.A., 1988, Vol. II. Y en *Lecciones sobre jurisprudencia* (Curso 1762-3). Introducción de Manuel Escamilla Castillo, traducción de Manuel Escamilla Castillo y José Joaquín Jiménez Sánchez. Granada, Editorial Comares, 1995.