

El «libre mercado» fue creado por el Estado

Humberto Campodónico Sánchez

Sumilla

En el presente artículo analizamos el planteamiento de Karl Polanyi sobre el «doble movimiento» que se observa en las sociedades capitalistas. El primer movimiento tiene como origen la predominancia –por primera vez en la historia– de los mercados autorregulados subordinando a la sociedad y el Estado, mientras que el segundo movimiento trata del rechazo de amplios sectores sociales a la intervención intrusiva de estos intereses económicos que perjudican a la sociedad, movimiento que se apoya en un activo rol del Estado.

Consideramos que el planteamiento de los dos movimientos es una herramienta importante para el análisis de las políticas económicas del neoliberalismo del Consenso de Washington que llegaron a nuestra región en 1990 y la importancia del sustrato ideológico (el «libre mercado» es bueno para todos) en su arraigo en la sociedad. Es así que tomamos tres casos de estudio de dichas reformas neoliberales en el Perú: el primero trata sobre el IIRSA Norte (2002-2005) y la implementación de las Asociaciones Público Privadas (APP); el segundo aborda el contrato de los fosfatos de Bayóvar y la subsidiariedad del Estado en la actividad empresarial (2003-2006); y el tercero trata el tema de la génesis de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en 1992. Acto seguido se desarrollan las conclusiones de los análisis realizados en este trabajo.

En su libro de 1944, *La gran transformación*, Karl Polanyi afirma que el desarrollo de las sociedades capitalistas desde la época de la Revolución Industrial ha estado marcado por lo que llama un «doble movimiento»¹.

De un lado tenemos el movimiento del *laissez faire* (dejar hacer) que cree en el orden espontáneo y en la autorregulación de los mercados. Y, de otro lado, tenemos el movimiento de amplios y variados sectores sociales -desde el fascismo y el nazismo, hasta el socialismo y el comunismo- para protegerse de las restricciones y ataques que el «libre mercado» impone a la sociedad en su conjunto. La resultante es que en las sociedades capitalistas habría siempre una tensión entre ambos movimientos, lo que genera cambios en las relaciones de poder entre las fuerzas que los representan.

De acuerdo a los planteamientos neoliberales, el libre mercado es creación del orden espontáneo (natural) que da lugar al *laissez faire*, que se ha venido desarrollando durante varios siglos. Pero Polanyi critica esta afirmación:

No había nada natural en el 'laissez-faire'. Los mercados libres nunca podrían haber surgido si las cosas hubieran seguido simplemente su curso. Del mismo modo que las empresas manufactureras de algodón -las industrias líderes del libre

¹ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 1944, 2001.

comercio- fueron creadas con la ayuda de aranceles proteccionistas, incentivos a la exportación y ayudas indirectas a los salarios, el propio 'laissez-faire' fue impuesto por el Estado².

Polanyi es claro: el *laissez faire* fue impuesto, no es creación espontánea. Polanyi ataca la tesis básica de que la economía funciona como un sistema equilibrado de mercados interconectados que ajustan automáticamente la oferta y la demanda a través del mecanismo de precios. Su intención es demostrar que este concepto difiere radicalmente de la realidad de las sociedades humanas a lo largo de la historia. Por eso insiste en que, con anterioridad al siglo XIX, la economía siempre estuvo incrustada (en inglés, *embedded*) en la sociedad. Dicho lo mismo de otra manera: la economía se subordinaba a la sociedad.

Polanyi argumentó que debido a que los individuos siempre fueron principalmente seres sociales, más que económicos, el incrustamiento de la economía dentro de la sociedad es una condición necesaria y básica. La economía no puede funcionar de manera autónoma, por fuera de la sociedad.

Sin embargo, el enfoque que afirma que la economía se desarrolla de manera autónoma (sin la sociedad, de manera natural) es el que ahora predomina. Polanyi anota que, en los siglos XVIII y XIX, la expansión del capitalismo ha ido de la mano con la voluntad de crear una esfera económica independiente, la misma que funciona solo para maximizar las ganancias y, a la vez, está separada de las instituciones sociales y del propio Estado. En una palabra: la economía estaría desincrustada de la sociedad. Dicho lo mismo de otra manera: es la sociedad la que se incrusta -de manera subordinada- en la esfera económica.

Polanyi afirma que los mercados son instituciones sociales construidas desde la sociedad, donde el Estado ha jugado un rol central. Sin embargo, el enfoque liberal de la «mano invisible», la

² Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 2001, p. 145.

mano divina del mercado, sería la que ha permitido la formación del Estado, siempre dentro de la óptica de que la economía tiene sus propias leyes, a las cuales debe subordinarse la sociedad.

Eso Polanyi no solo no lo acepta, sino que desafía al naturalismo social y argumenta que el trabajo, la tierra y el dinero, tres de los insumos más importantes en el proceso de producción del libre mercado, son mercancías ficticias: no son reales. ¿Cuáles son los productos reales? Son las mercancías que se producen para la venta en el mercado. Pero el trabajo es el esfuerzo de los seres humanos, la tierra es la naturaleza que se ha dividido en parcelas y la oferta de dinero y crédito ha sido determinada durante décadas por los bancos centrales. Polanyi insiste: no son mercancías reales. Sin embargo, para mantener la visión social naturalista de la economía como un organismo autorregulado, los economistas han tenido que ignorar la realidad y pretender que las mercancías ficticias son mercancías reales³.

Por tanto, todos aquellos que creen en los mercados libres tienen que pretender que estas mercancías ficticias se comportan en realidad como mercancías verdaderas. Pero no pueden porque no fueron producidas para venderse en el mercado. Y la realidad histórica es que, a través de la historia de los mercados, el gobierno ha jugado un rol fundamental en el diseño y en la oferta y demanda de estas mercancías ficticias. Sin ese rol del Estado no habría mercados. Entonces, es una utopía plantear que, sin el Estado, puede existir un sistema de mercado autorregulado. Es una imposibilidad.

Así, la crítica de Polanyi al mercado autorregulado desemboca en una conclusión de la más alta importancia: desde el inicio de la creación de una economía de mercado, es el gobierno, el Estado,

³ Campodónico, Humberto. «De la mano invisible a los mercados incrustados. Una visión desde Adam Smith y Karl Polanyi». En: **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. A ritmo de pandemia y cuarentena*. Lima, **desco**, 2020.

quien ha jugado un rol central en la administración de estas mercancías ficticias. Por tanto, es la actividad de los Estados la que hace que se constituya una economía de mercado. Es el Estado quien gobierna sobre las mercancías ficticias que constituyen la base del mercado autorregulado.

Acto seguido Polanyi analiza en detalle el enorme aumento de las funciones administrativas del Estado que estaba siendo dotado con una burocracia central, capaz de cumplir con las tareas deseadas por los adherentes del liberalismo. Esta idea central de Polanyi acerca de la importancia del Estado en la creación del *laissez faire* lo lleva a plantear que ese movimiento (dejar hacer) no era un medio para lograr el fin del bienestar de toda la sociedad, sino que su objetivo era, simplemente, lograr el *laissez faire*:

Para el utilitarista típico, el liberalismo económico era un proyecto social que debía llevarse a cabo para la mayor felicidad del mayor número; el *laissez faire* no era un método para lograr un objetivo; el *laissez faire* era el objetivo que había que lograr. Es cierto que la legislación no puede hacer nada directamente, excepto derogar las restricciones legales perjudiciales. Pero eso no quiere decir que el gobierno no pueda hacer nada, especialmente de manera indirecta. Por el contrario, el liberal utilitarista vio en el gobierno la gran agencia para lograr la felicidad⁴.

Lo que Polanyi nos sugiere es que el ejercicio del poder del Estado tiene una influencia central en la determinación de la correlación de fuerzas de los diferentes actores sociales. Así, Polanyi amplió su análisis:

(...) estudió las regulaciones de los gobiernos en relación a la provisión de bienes y servicios públicos y sobre los flujos internacionales de trabajo, bienes y dinero. Está implícito en su

⁴ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 2001, p. 145.

análisis que estos conflictos influyen en última instancia en el equilibrio de fuerzas en la sociedad⁵.

Esto es de suma importancia para analizar y entender las políticas aplicadas por los gobiernos liberales –y hoy los neoliberales–. No es cierto que no reconozcan la importancia de las acciones del Estado y de sus órganos legislativos y administrativos. Las valoran sobre todo porque permiten que se «desarrolle» el *laissez faire*, la economía de mercado.

Lo que Polanyi nos está diciendo es que el *laissez faire* ha sido planeado deliberadamente a partir de la autoridad gubernamental que promulga las leyes que favorecen a esos capitalistas. Todo esto forma parte del primer movimiento, aquel que se refiere a la incrustación de la sociedad dentro del mercado, subordinándose a él.

La pregunta es, entonces, ¿qué es lo que pasa con el movimiento de rechazo, con el segundo movimiento?, ¿es que este también es un movimiento planeado? Dice Polanyi en una de sus acepciones más conocidas:

Esta paradoja fue coronada por otra. Mientras la economía del *laissez faire* fue el producto de la acción deliberada del Estado, las posteriores restricciones a las políticas del *laissez faire* comenzaron de manera espontánea. El *laissez faire* fue planeado; la planificación, no⁶.

Lo que Polanyi llama las «restricciones posteriores» se refieren al segundo movimiento, que expresa el deseo de la población de defenderse de los atentados que causan las políticas invasivas del «libre mercado» en la sociedad. Los defensores del liberalismo afirman que esas «restricciones posteriores» son las responsables

⁵ Block, Fred. «Polanyi's Double Movement and the Reconstruction of Critical Theory». *Interventions économiques / Papers in Political Economy*, n.º 38. Montreal: Universidad de Quebec, 2008. En: bit.ly/3kv2bfA

⁶ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 2001, p. 147.

de que el libre mercado no funcione pues abonan el camino hacia la planificación, lo que es dañino para la sociedad pues lleva a los Estados totalitarios, que pueden ser nazis o comunistas. Una vez más Polanyi les dice que esas reacciones no fueron planificadas: fueron el rechazo espontáneo a las políticas del «libre mercado».

La importancia de la ideología: el fundamentalismo de mercado

En estas batallas entre los dos movimientos la ideología es un recurso esencial. Y el neoliberalismo tiene una fuerte base ideológica: dice que el mercado es un fin, que el *laissez faire* es lo que hay que conquistar. Y agrega que esa lucha no se basa en la defensa de derechos individuales de las personas, puesto que lo que se persigue es el bienestar máximo de toda la sociedad. Marx ya había criticado ese planteamiento en *La ideología alemana*, afirmando que la burguesía, al defender sus derechos particulares, afirmaba que defendía los derechos de la nación en su conjunto.

Pero ese argumento también fue refutado por Polanyi, quien se basó en gran medida en el argumento de Marx de que no solo la burguesía puede afirmar que defiende a la nación. Lo mismo pueden hacer «las clases revolucionarias». Y eso hace que puedan ejercer una mayor influencia cuando afirman estar luchando por intereses que son universales en lugar de solo por sus propios intereses particulares. Esta es precisamente la razón por la que la teoría de los mercados autorregulados ocupa un lugar tan importante en el análisis de Polanyi⁷.

⁷ Block y Somers resucitan el énfasis sobre la política y, por tanto, sobre la acción social, que es central en el pensamiento de Polanyi. Contrastan la idea crucial de una economía siempre arraigada en la sociedad, y hasta en las ideas, con el naturalismo social. De Townsend a Malthus, y hasta los neoliberales de hoy, buscan en la sociedad leyes inevitables, como las de la naturaleza, y atribuyen comportamientos elementalmente simples, casi animales, a los seres humanos. Esta parte fuerte de su compleja exposición les sirve para robustecer su idea original sobre el poder de

Si el movimiento a favor del *laissez faire* simplemente argumentara que la expansión de los mercados crea más oportunidades de ganancias para ciertas empresas, sus argumentos tendrían poca resonancia. Pero en realidad el *laissez faire* invoca la teoría de los mercados autorregulados desarrollada por Smith, Malthus y Ricardo, donde se plantea que estos hacen un esfuerzo por capitalizar un interés ampliamente compartido por toda la sociedad. Así pues, se quiere, de un lado, una economía próspera y, de otro, que la sociedad busque protegerse del ejercicio intrusivo del poder estatal. Y muchas veces este argumento convence a amplias capas de la sociedad.

Recuadro 1

La influencia del fundamentalismo de mercado

«Ya no se discute la extraordinaria influencia de las ideas del libre mercado para justificar el proyecto de desmantelamiento del New Deal durante los últimos 30 años. Existe cierta disputa sobre cómo llamarlo. Algunos usan el término «neoliberalismo», otros *laissez-faire* y otros simplemente «ideología del libre mercado». Nosotros usamos la etiqueta «fundamentalismo de mercado» porque el término transmite la certeza cuasirreligiosa expresada por los defensores contemporáneos de los mercados autorregulados.

Además, queremos enfatizar su afinidad con los fundamentalismos religiosos que se basan en la revelación o en un reclamo de verdad que es independiente del tipo de verificación empírica que se espera en las ciencias sociales. Pero cualquiera que sea el término, estas teorías y políticas de libre mercado revivieron con éxito en los años 70 en

seducción del fundamentalismo de mercado: una ideología poderosa y persistente, porque promete sacar a la política –con sus fealdades, sus conflictos y compromisos– de la vida en sociedad. Gracias a la analogía entre el mercado y la naturaleza, los hombres pueden confiar en leyes naturales de operación ineluctable y los devotos pueden asimilar la mano invisible del mercado con la de Dios. Ver: Sarfatti Larson, Magali. «El fundamentalismo de mercado o cómo dura una ideología». *Revista Argumentos*, n.º 1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2015. En: bit.ly/39uTvzC

respuesta al fracaso percibido de las políticas del New Deal y del Great Society para solucionar los amplios problemas económicos y sociales. Impulsados por poderosos grupos de interés, los fundamentalistas rápidamente derrotaron las arraigadas ideas keynesianas y las prescripciones políticas que habían sido dominantes en EE.UU. desde mediados de la década de 1930 hasta la de 1960.

Durante las siguientes cuatro décadas, esta versión actualizada del *laissez faire* dejó de ser una corriente marginal para convertirse en sabiduría política convencional, desatando efectos transformadores del mundo que continúan hasta hoy».

Block, Fred y Somers, Margaret R. *The Power of Market Fundamentalism, Karl Polanyi's Critique* (capítulo I). Londres: Harvard University Press, 2014. (La traducción es nuestra).

Lo que nos dice Polanyi es que la batalla ideológica tiene un rol central. Y la ganó el neoliberalismo en 1979-80 con los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, desplazando a las tesis keynesianas de la economía mixta y del estado de bienestar. Esta predominancia del neoliberalismo, que llegó a América Latina en 1990 con el Consenso de Washington, está ahora seriamente cuestionada: la Gran Recesión del 2008-2009 demostró que los «mercados autorregulados» no eliminan los auges y recesiones de los ciclos económicos del capitalismo⁸.

⁸ «La economía, como campo, se metió en problemas porque los economistas fueron seducidos por la visión de un sistema de mercado perfecto y sin fricciones. Si la profesión quiere redimirse, tendrá que reconciliarse con una visión menos atractiva: la de una economía de mercado que tiene muchas virtudes pero que también está plagada de defectos y fricciones. En resumen, la creencia en mercados financieros eficientes cegó a muchos, si no a la mayoría de los economistas, ante el surgimiento de la burbuja financiera más grande de la historia. Y la *teoría del mercado eficiente* también jugó un papel importante en inflar esa burbuja.

Cuando se trata del problema demasiado humano de las recesiones y depresiones, los economistas deben abandonar la *solución estúpida* pero incorrecta de asumir que todas las personas son racionales y que los mercados funcionan perfectamente. La visión que surge, a medida que la profesión reconsidera sus fundamentos, puede no ser tan clara; ciertamente no será *estúpida*; pero podemos esperar que tenga la virtud

Por tanto, en el plano teórico y práctico se produce la bancarrota total del «fundamentalismo de mercado». Pero eso no quiere decir que la influencia ideológica haya dejado de existir. Ese es el reto de la segunda década del siglo XXI, después de la pandemia del 2020, que ha desnudado las graves fallas del sistema económico, tanto en los países industrializados como en los llamados «países en desarrollo», lo que se agrava con las consecuencias negativas del cambio climático.

Las Asociaciones Público Privadas (APP): el caso IIRSA Norte

Un claro ejemplo de la manera en la cual las instituciones financieras internacionales promovieron políticas neoliberales en América Latina es el ampliamente conocido Consenso de Washington de 1990. Ahí se acordó la «necesidad» de liberalización, desregulación y privatización de las economías de la región, sintetizados en los llamados 10 mandamientos.

Como parte de esa agenda, pero menos conocida, figura la introducción de las Asociaciones Público Privadas (APP) en la región a través de iniciativas concretas, en este caso del gobierno de Estados Unidos y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aquí se puede notar, como dice Polanyi, que las organizaciones multilaterales y los gobiernos «tienen influencia en las regulaciones en relación a la provisión de bienes y servicios públicos y sobre los flujos internacionales de trabajo, bienes y dinero».

Las APP implican la colaboración entre una institución gubernamental y una empresa del sector privado para financiar, construir y operar proyectos, como redes de transporte público, carreteras, puentes, hospitales, líneas de transmisión, etc. Las APP

de ser, al menos en parte, correcta». Ver: Krugman, Paul. «How Did Economists Get It So Wrong?». *nytimes.com*, New York, 2 de setiembre del 2009. En: nyti.ms/39EJfEZ (la traducción es nuestra).

permiten que los proyectos gubernamentales se realicen con financiamiento privado, lo cual es resaltado como una gran ventaja. En efecto, en lugar de que el Estado tenga que financiar, digamos, una línea de transmisión eléctrica entre dos puntos del país por US\$ 200 millones, mediante la APP es la empresa privada quien realiza la inversión y, por tanto, el gobierno puede invertir esos US\$ 200 millones en alguna otra obra de necesidad pública.

La modalidad más generalizada para recuperar la inversión privada se realiza bajo la forma del pago de peajes o algún otro tipo de retribución, en plazos variables pero que muchas veces se prolongan hasta por 10 o 20 años. Las APP implican muchas veces rebajas de impuestos u otros ingresos operativos, así como el otorgamiento de derechos de propiedad parcial sobre servicios y propiedades nominalmente públicos a entidades con fines de lucro del sector privado.

Vamos ahora al caso concreto del Perú. Si bien las APP ya se implementaban en el país, en el 2012 un libro del Banco Mundial⁹ afirma que el impulso central a las APP (en el terreno de la obtención de fondos de los mercados internacionales de capital) provino de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), desde el 2002, cuando firma con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) un Acuerdo de Cooperación para asistir al gobierno en el diseño e implementación de las APP (ver el recuadro 2).

⁹ Banco Mundial. *Best practices in Public-Private Partnerships financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2012, p. 127. En: bit.ly/39ycOb9

Recuadro 2

Contexto y descripción del proyecto de USAID para el impulso a las APP

«El Programa de Asociaciones Público Privadas (APP) de la Agencia Norteamericana de Ayuda al Desarrollo (USAID) fue creado para facilitar el desarrollo empresarial, mejorar la productividad y la competitividad, y estimular el crecimiento económico en las regiones pobres del Perú, a través del diseño e implementación de asociaciones público-privadas de largo plazo para financiar, construir, rehabilitar, operar y mantener varios importantes proyectos de infraestructura vial y portuaria.

La USAID firmó un convenio de cooperación bilateral con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para asistir al gobierno peruano en el diseño e implementación de 4 a 6 proyectos de APP. La empresa seleccionada por USAID para esta asignación fue Chemonics International que, en el marco del Programa de Alivio de la Reducción de la Pobreza (PRA), creó una unidad de APP administrada por un Director de Infraestructura y un equipo de expertos internacionales en APP (provenientes, principalmente, de IKONS ATN, como subcontratista).

La Unidad de APP de USAID/Chemonics tenía 4 áreas principales de acción: evaluaciones ambientales, diseño de transacciones y contratos, demanda e ingeniería, y financiamiento de proyectos. La asistencia podría cubrir todo el ciclo del proyecto requerido por ProInversión. La interacción con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se dio a través de los estudios de ingeniería y el plan de mantenimiento, que incluye los niveles de servicio establecidos por el gobierno del Perú a los postores. La relación con el MTC fue muy fluida cuando USAID comenzó a recopilar información para preparar la sala de datos para las dos carreteras con la modalidad APP».

Fuente: Banco Mundial. *Best practices in Public-Private Partnerships financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2012, p. 127. (La traducción es nuestra).

Es importante anotar que en el acuerdo firmado se habían seleccionado tres proyectos para poner en práctica las nuevas

modalidades de financiamiento. Finalmente, se decidió apoyar el proyecto 21, que comprende 96 kilómetros de la carretera Paita-Tarapoto-Yurimaguas (IIRSA Norte), así como el Puerto de Yurimaguas y centros logísticos.

Dice el libro del Banco Mundial:

El proceso de promoción entre inversores/concesionarios internacionales fue fuertemente apoyado por USAID. El proceso de marketing tuvo dos fases: la primera fue la etapa de registro y el segundo la precalificación de los postores. Un total de 11 empresas registradas y expresaron su interés en participar en el proceso de licitación de la Amazonía Norte¹⁰.

En el 2004/2005 entran en acción la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. El libro del Banco Mundial relata toda una serie de reuniones en Washington, Caracas y Lima donde se va delineando el diseño financiero del proyecto¹¹.

Esquemmatizando, el diseño es el siguiente: el concedente (el Gobierno) emitiría Certificados de Avance de Obra (CAO) cada vez que el concesionario concluya el 10% de la inversión total. A eso se le llama «hito». Estos CAO dan lugar a un pago que garantiza la obligación directa, general, incondicional e irrevocable del concedente de pagar el monto establecido en el Certificado de Reconocimiento de Derechos del PAO (CRPAO). Este CRPAO se paga sí o sí, incluso si el proyecto se detiene por «x» motivos¹².

Ese CRPAO se puede negociar en el mercado financiero, lo que permite a la empresa conseguir el dinero para invertir en

¹⁰ Banco Mundial. *Best practices in Public-Private Partnerships financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2012, p. 128. En: bit.ly/39ycOb9 (la traducción es nuestra).

¹¹ Banco Mundial. *Best practices in Public-Private Partnerships financing in Latin America: the role of guarantees*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2012, p. 133. En: bit.ly/39ycOb9 (la traducción es nuestra).

¹² Ver: Campodónico, Humberto. «IIRSA, el subsidio y la coima». *crystaldemira.com*, Lima, 10 de enero del 2018. En: bit.ly/2XUNZnx

el siguiente hito. Así, lo único que se necesita para comenzar el proyecto es el 10% inicial de la inversión, lo que no ocurre en la mayoría de los países que tienen APP. Dice José Luis Guasch, ex funcionario del Banco Mundial: «eso es fantástico para ellas».

En junio del 2005, el consorcio liderado por Odebrecht (formado por Norberto Odebrecht, con 17.43%; Odebrecht Investmens in Infrastructure, con 32.37%; Andrade Gutiérrez, con 40%; y Graña y Montero, con 10.2%) ganó el tramo I. En agosto del 2006, el gobierno peruano emitió bonos en Nueva York –con la asesoría del Morgan Stanley– por US\$ 230 millones, garantizados por los CRPAO. El Banco Mundial, el BID y la CAF actuaron como avales y garantes. El banco estructurador fue Morgan Stanley y el asesor financiero fue Astrid Finance.

En julio del 2020, el Equipo Especial *Lava Jato* de la fiscalía peruana formalizó acusación por el presunto delito contra la administración pública en la modalidad de colusión agravada al respecto de este proyecto (ver el recuadro 3). Esta acusación incluye –entre otros– al ex ministro de Economía y Finanzas durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), Pedro Pablo Kuczynski, que era también presidente del Consejo Directivo de ProInversión en ese entonces.

Recuadro 3

PPK: ¿Cuáles son las razones de la fiscalía para formalizar investigación por el caso IIRSA Norte?

«El expresidente Pedro Pablo Kuczynski –quien afronta otro proceso bajo arresto domiciliario– es uno de los 14 exmiembros de Proinversión sobre los cuales el fiscal provincial José Domingo Pérez, del Equipo Especial Lava Jato, dispuso que se formalice y continúe una investigación preparatoria por la concesión del proyecto Eje Multimodal Amazonas Norte (carretera IIRSA Norte).

El plazo de las pesquisas será de 36 meses. El Ministerio Público señala a Kuczynski y a los otros 13 exfuncionarios por el presunto delito contra la administración pública en la modalidad de colusión agravada. De acuerdo con la fiscalía, el exmandatario habría favorecido a la constructora brasileña Odebrecht en la adjudicación de la mencionada obra cuando se desempeñaba como presidente del Consejo Directivo de Proinversión.

(...)

El proyecto Eje Amazonas Ramal Norte fue firmado en enero del 2005 y su ejecución fue durante el gobierno del expresidente Alejandro Toledo. El costo de la obra fue de US\$ 218,5 millones, y unió el puerto de Paita con la ciudad de Yurimaguas. La infraestructura cruza las regiones Loreto, San Martín, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura».

Fuente: «PPK: ¿Cuáles son las razones de la fiscalía para formalizar investigación por el caso IIRSA Norte?». *elcomercio.pe*, Lima, 10 de junio del 2020. En: bit.ly/39AU36O

Cabe recalcar que es en el marco de ese mecanismo *ad hoc* que se han producido los mayores actos de corrupción en el Perú. Queda claro acá que, como dice Polanyi, este mecanismo de libre mercado fue deliberadamente creado. No es, de ninguna manera, un producto del desarrollo y la evolución del orden espontáneo de los mercados autorregulados.

El principio de subsidiariedad y los fosfatos de Bayóvar

Los fosfatos de Bayóvar (región Piura) son un insumo para los fertilizantes fosfato diamónico (DAP, en inglés) y fosfato monoamónico (MAP, en inglés) que elevan la productividad de los cultivos. Sin embargo, en lugar instalar una planta de fertilizantes para que estos se produzcan en el Perú, los fosfatos se exportan como roca fosfórica (en bruto) para que sean procesados en el extranjero y regresen al país como fertilizantes. Así, el Perú importa

el DAP y MAP a precios internacionales, lo que agrava la economía de los agricultores peruanos y, también, de los consumidores, más aún en esta etapa pospandemia pues sus precios se han duplicado en el mercado mundial.

Las reservas de Bayóvar estaban a cargo de la Empresa Minera del Perú S.A. (Minero Perú). Sin embargo, no fueron explotadas. En los años 90, bajo el gobierno de Alberto Fujimori, buena parte de las concesiones y áreas mineras a cargo de Minero Perú fueron privatizadas. El turno le llegó a Bayóvar en el 2003-2004 cuando se elaboraron las bases del contrato de licitación de los fosfatos.

Este es un claro ejemplo de la acción consciente del Estado peruano para crear las condiciones que favorezcan los intereses de las empresas en la toma de decisiones. Esta acción consciente se basa en el artículo 60 de la Constitución, que afirma que el Estado solo podrá intervenir empresarialmente allí donde la empresa privada no desee hacerlo. Como la explotación de los yacimientos de Bayóvar es una actividad que puede ser realizada por actores privados, entonces el Estado se inhibe de participar. Cabe recalcar en este punto que, en el Perú, el criterio de la subsidiariedad ha sido aplicado de manera casi inflexible, lo que no sucede en ningún otro país de la región donde, hay que decirlo, ese «principio» no está en sus Constituciones.

En el Perú era de público conocimiento desde hace varias décadas que dichos yacimientos podían servir para la elaboración de fertilizantes. Las reservas fueron descubiertas en 1955 en el desierto de Sechura, Piura, siendo consideradas como uno de los yacimientos sedimentarios más grandes de Sudamérica y el mundo. Estos depósitos afloran sobre un área de 260 kilómetros de longitud y 80 kilómetros de ancho, paralelos a la Costa.

Afirma un estudio de 1993:

Las reservas estimadas de diatomita se calculan en mil millones de toneladas (informe realizado por T. M. Cheney para Minera Bayóvar, marzo 1964) de las cuales unos 85 millones de toneladas

(estimación realizada por la Sección Minado-Bayóvar. Minero Perú S. A., 1986) corresponden a la zona denominada Cueva del Inca. Actualmente no existe explotación de diatomita en el área de Sechura¹³.

Un lugar destacado de los estudios iniciales le corresponde a los tres volúmenes del *Estudio Geológico de Bayóvar*, publicado en 1979 por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet), a cargo de René Balarezo, Mario Samamé Boggio y Benjamín Morales Arnao¹⁴. Este estudio del Ingemmet es un claro ejemplo de los aportes de una investigación de un organismo del Estado al desarrollo nacional.

Un estudio del 2007 nos dice:

En el Perú hay un depósito inmenso de roca fosfórica de alta reactividad (Sechura o Bayovar). Sin embargo, no se ha realizado una molienda en gran escala de este depósito para comercialización debido a diversos problemas. Pequeñas cantidades de la roca fosfórica de Sechura son comercializadas en el país y para exportación a Chile para la aplicación directa¹⁵.

Sin embargo, en las bases de la licitación de los fosfatos, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) estableció que los postores podían ofertar lo siguiente: 1) hacer operaciones de minado y exportar la roca en bruto; 2) exportar

¹³ Ver: Verdeja González, Luis Felipe; Ayala Espina, Julia; Llavona Uribelarra, Miguel Ángel; Vásquez Arrieta, E. R. y Barranzuela Queneche, J. L. «Las diatomitas en el Perú». *RDM: Revista de Minas*, n.º 8. La Rioja: Universidad de Rioja, 1993, pp. 121-129. En: bit.ly/3ACuZII

¹⁴ Ver también: León, Luis A. *La experiencia del Centro Internacional para el Desarrollo de Fertilizantes en el uso de rocas fosfóricas en América Latina*. Rosario: Agroestrategias Consultores, 1991. Además, ver: Hammond, L.L.; Chien, S.H. y Easterwood, G.W. «Agronomic effectiveness of Bayovar phosphate rock in soil with induced phosphorus retention». *Soil Science Society of America Journal*, vol. 50, n.º 6. Madison: Agronomic Science Foundation, 1986, pp. 1601-1606.

¹⁵ Zapata R. y Roy, R. N. *Boletín FAO. Fertilizantes y Nutrición Vegetal*, n.º 13. *Utilización de las rocas fosfóricas para una agricultura sostenible*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2007.

productos intermedios (plantas de acidulación); y 3) hacer plantas de ácido fosfórico y/o de fertilizantes fosfatados, lo que incluye la infraestructura para tales operaciones. Así consta en el artículo 5.2.4 del contrato¹⁶.

La compañía minera Miski Mayo (subsidiaria de la brasilera Vale do Rio Doce), que ganó la buena pro, optó por la opción 1, la exportación de roca fosfórica. ¿Por qué permitió ProInversión esa opción? Porque en la «lógica» neoliberal, el postor privado «sabe» cuál es la mejor modalidad de asignación de los recursos, ya que el Estado «no sabe nada», porque el Estado es «siempre parte del problema», nunca de la solución.

El hecho de que el Perú no haya considerado la construcción de una planta de DAP y MAP ha traído graves perjuicios. El Perú es importador neto de fertilizantes, principalmente de urea, seguida del DAP. El 2019 se importaron 399 000 toneladas de urea por un valor de US\$ 118 millones y 190 000 toneladas de DAP por un valor de US\$ 73 millones.

Desde el 2005 la importación de fertilizantes ha crecido enormemente, debido a la expansión de la producción para el mercado interno y a las exportaciones no tradicionales (espárragos, mango, cebolla, uvas, entre otras). Así, las importaciones de todo tipo de fertilizantes (urea, DAP, nitrato de amonio, sulfato de amonio) bordean el millón y medio de toneladas anuales, con valores cercanos a US\$ 400 millones. Y van a seguir creciendo porque se están ampliando las áreas de cultivo a partir de nuevos proyectos de irrigación y la ampliación de los existentes (Olmos, Chavimochic, Chira-Piura, Majes-Siguas, entre otros).

La producción nacional de fertilizantes fosfatados tendría incidencia directa en la reducción de los precios, mejorando la

¹⁶ Ver: Campodónico, Humberto. «Fertilizantes baratos en Bayóvar para combatir los altos precios de los alimentos». *crystaldemira.com*, Lima, 31 de agosto del 2021. En: bit.ly/3kzo11k

productividad y competitividad de la agricultura, tanto tradicional como no tradicional. La primera ganancia se daría por la reducción del flete (se estima en US\$ 50/TM). La segunda puede darse por el aumento de la competencia en un mercado muy concentrado: tres empresas tienen el 80% del mercado (Molinos 36%, Farmex/Inkafert 10% y Misti 32%).

Conclusión: el Estado peruano renunció al planteamiento de construir la planta de fertilizantes ya que el «libre mercado», producto del orden natural de los mercados autorregulados, era la mejor solución. Este es otro ejemplo de la influencia del artículo 60 de la Constitución de 1993, que establece la subsidiariedad del Estado en la actividad empresarial. Esta acción de ProInversión guarda estrecha relación con la tesis de Polanyi acerca de la importancia del Estado para desarrollar los mercados. Y demuestra que la opción de ProInversión de no plantear la construcción de una planta de fertilizantes encuentra su respuesta en la afirmación de Polanyi: «el libre mercado fue planeado».

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y los mercados planificados

Un claro ejemplo de la creación de un mercado lo constituye la instauración de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en 1992. Hasta esa fecha, las pensiones a pagar a los jubilados se regían por el Decreto Ley n° 19990, de 1973, y estaban basadas en un sistema de reparto: con los aportes de los trabajadores en actividad se constituye un fondo destinado a pagar las pensiones de aquellos trabajadores que ya están jubilados.

Este sistema de pensiones para la vejez implica un pacto «intergeneracional», ya que los aportes de los actuales trabajadores sirven para pagar a quienes ya están jubilados. El pacto consiste en que la generación de trabajadores que viene después de la actual,

financie las pensiones que estos recibirán. Es, entonces, un seguro solidario. Se basa en la solidaridad intergeneracional.

Por diversas razones, este sistema comenzó a ser criticado. Una de ellas fue que los gobiernos, en muchos casos, utilizaron los fondos de pensiones para otros fines (construir carreteras, colegios, hospitales), sin reponer esos montos. También hubo casos diversos de corrupción en el uso de esos fondos. Además de ello, hubo también problemas de carácter estructural, por ejemplo, el envejecimiento de la población, que ahora vive más años que antes (ver el recuadro 4).

Recuadro 4

Sistemas Previsionales en el Perú. Panorama y Situación

«Los esquemas administrados de manera pública se fueron erosionando progresivamente por varios factores de orden estructural: el relativo envejecimiento de la población; por tasas de reemplazo mal estimadas o que no tuvieron en cuenta adecuadamente los factores incidentes, como por ejemplo esperanza de vida, nivel de pensión y el plazo a que se obligan; menor peso relativo de los empleos dependientes, formales y de más alta productividad (que son el grueso de la contribución obligatoria) y en el contexto, bajas tasas de crecimiento económico.

En esa dinámica los sistemas de pensiones derivaron primero en simples esquemas de reparto, al desaparecer las reservas técnicas; y progresivamente se tornaron más dependientes de las finanzas públicas, con dos restricciones muy claras: el nivel de la cotización de trabajador, que incide sobre los costos laborales de contratación; pero también el monto de obligaciones previsionales en el presupuesto público, que presiona sobre los otros componentes del presupuesto, en especial sobre aquél que es más flexible, la inversión pública».

Fuente: *Sistemas Previsionales en el Perú. Panorama y Situación*. Lima: Centro de Investigación Parlamentaria, 2003.

En Chile, en 1980, hubo una reforma del sistema de pensiones llamado de las Aseguradoras de Fondos de Pensiones, el mismo que, con algunos cambios, fue replicado en el Perú en 1992, llamándose Sistema Privado de Pensiones (SPP). El SPP es un régimen de capitalización individual donde los aportes que realiza el trabajador se depositan en su cuenta personal, denominada Cuenta Individual de Capitalización (CIC), la misma que se incrementa con los aportes mensuales y la rentabilidad generada por las inversiones del fondo acumulado.

El SPP opera a través de las AFP que son empresas privadas que tienen como propósito exclusivo la administración de los fondos que, en forma individual y periódica, aportan sus afiliados como resultado de una actividad laboral. Dichos fondos se caracterizan por ser inembargables y porque su destino sirve, única y exclusivamente, para brindar las prestaciones de jubilación, invalidez o sobrevivencia¹⁷.

En 1992, el régimen fujimorista, al crear el SPP, con las características ya mencionadas, también autorizó a las empresas a crear las AFP. Así, el SPP coexiste con el ya mencionado Sistema Nacional de Pensiones (SNP), a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Este esquema «mixto» entre administración pública y privada funciona en otros países de la región como Colombia.

A las AFP, el gobierno les otorgó importantes incentivos para su desarrollo, es decir para la creación del «mercado de pensiones». Aquí solo reseñamos uno, el que se refiere a los años de cotización necesarios para que se pueda obtener una pensión.

El Decreto Ley n° 19990, de 1973, establecía que los afiliados al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS, antecesor de la ONP) debían cotizar un mínimo de 15 años para tener pensión. Y los que

¹⁷ Ver: Bernal Lobato, Noelia. *El sistema de pensiones en el Perú: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2020.

hubieran cotizado un mínimo de cinco años también la tendrían –aunque de menor cuantía (artículo 42)–. Y también que la edad de jubilación era de 60 años para hombres y 55 años para mujeres¹⁸.

En diciembre de 1992, el gobierno de Fujimori promulgó el Decreto Ley n° 25967, que modificó al 19990. Ahora, para tener pensión, los afiliados deben cotizar un mínimo de 20 años. También cambió la edad de jubilación: 65 años para hombres y mujeres.

En noviembre de 1992, un mes antes de la modificación, se promulgó el Decreto Ley n° 25897, que creó las AFP. En las AFP no hay un mínimo de años de aportes: los aportantes se jubilan con el monto de su cuenta individual. La jubilación es a los 65 años. Y las AFP cobran comisiones. Así, el 2019, éstas obtuvieron S/. 1292 millones de ingresos por comisiones y una utilidad neta de S/. 502 millones.

Ninguno de los Decretos Legislativos de 1992 pasó por el Congreso. Fueron aprobados solo por el Ejecutivo. No solo eso. Las inversiones de las AFP forman parte de los «contratos ley», protegidos por el artículo 62 de la Constitución, que establece que estos no pueden ser modificados –ni siquiera por el Congreso–, salvo acuerdo entre las partes.

Es evidente que las modificaciones de los Decretos Legislativos de 1992 tenían un objetivo central: crear el mercado de las AFP usando el poder coercitivo del Estado, como lo subraya Polanyi. Si la creación de ese mercado implicaba que varias centenas de miles de peruanos y peruanas se quedarán sin pensión por no alcanzar los 20 años de cotizaciones, eso no tenía importancia. Así pues, las AFP no fueron una creación del «libre mercado», sino puro mercantilismo plutocrático.

¹⁸ Ver: Campodónico, Humberto. «Pensiones: del mercantilismo a la reforma». *crystaldemira.com*, Lima, 2 setiembre del 2020. En: bit.ly/3kBM0lz

Conclusiones

En este artículo hemos analizado los planteamientos de Karl Polanyi sobre el «doble movimiento» en las sociedades capitalistas, a través de tres ejemplos concretos en el caso peruano. Hemos incidido, sobre todo, en el primer movimiento, que cree en el orden espontáneo y en la autorregulación de los mercados, dejando para otra oportunidad el análisis del movimiento de rechazo de amplios sectores de la sociedad a la predominancia del orden espontáneo que, supuestamente, da origen a los mercados autorregulados.

El enorme despliegue de la fuerza del Estado en el caso de la creación de las AFP es muy claro. Las AFP no existían antes de 1992 y el Estado «creó» el mercado cautivo de las pensiones individuales, cuyos enormes montos de dinero pasaron a ser controlados por un pequeño grupo de cuatro AFP, lo que subsiste hasta hoy. Así, esos aportes pensionarios constituyen ahora un fondo cuyo valor asciende a US\$ 50 000 millones, buena parte de los cuales (50%) están invertidos en el extranjero. De esta forma se ha reforzado la predominancia del capital financiero en la economía puesto que sus inversiones abarcan casi todos los sectores de la economía.

Es importante destacar que hay muchos más ejemplos que no hemos tomado en cuenta en este artículo, como el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería de 1992 (DS-014-92-EM) y/o la ley n° 27360 del 2000, llamada Ley de Promoción Agraria.

También existen casos en los que el enfoque neoliberal no permite «crear mercados». Esto ha sucedido en el Perú con la masificación del gas natural en las siete regiones de la Sierra, Centro y Sur (tantas veces prometida), y en la masificación del internet como derecho humano. En ambos casos, los gobiernos neoliberales no tomaron en cuenta, de un lado, a las empresas estatales ni, de otro, el considerar como prioritario el criterio de la rentabilidad social, optando por el criterio de la rentabilidad económica.

Los perjudicados han sido los sectores sociales de menores ingresos, sobre todo de la sierra central y de la sierra sur.

Volvamos a los casos de «creación de mercados». El mismo despliegue gubernamental se aprecia en el impulso de las APP, desde fines del siglo pasado. Un estudio de la Contraloría General de la República, que analiza solo algunos casos de APP, determina un total de US\$ 14 000 millones en APP en el periodo 2011-2014. En el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad del MEF (Decreto Supremo n° 238-2019-EF) se determinan inversiones futuras por un monto total de S/. 100 000 millones, de los cuales el 65% corresponde a APP. Es claro entonces el mecanismo de traspaso de ingresos –y más adelante de rentas, muchas de ellas monopólicas– del sector público al sector privado. Así, la capacidad de inversión por parte del propio Estado se ha visto seriamente disminuida.

Se podría argüir que esta intervención del poder coercitivo de los mercados forma parte del necesario apoyo a las llamadas «industrias nacientes». Bajo este criterio, por ejemplo, en el siglo XIX, toda una serie de apoyos arancelarios, tributarios y financieros en los países industrializados permitieron el crecimiento y consolidación de sus principales industrias, como lo señala detalladamente el economista coreano Ha-Joon Chang¹⁹.

La cuestión es que el neoliberalismo no acepta el concepto de apoyo a la industria naciente, si bien lo aplica por doquier, como hemos visto. Esto se debe a que en la Constitución de 1993 se establece claramente la prioridad de las reglas del «libre mercado».

Tenemos acá entonces un tema central para la discusión. Desde nuestro punto de vista, es completamente válido el apoyo a las industrias nacientes, lo que debiera ser explícito. Es el caso de la explotación, transporte y comercialización del gas de Camisea, que tuvo subsidios y beneficios tributarios explícitos, sin los cuales

¹⁹ Chang, Ha-Joon. *Pateando la escalera: La verdadera historia del libre comercio*. Cambridge: Universidad de Cambridge, 2003.

ese gas hubiera quedado bajo tierra. Otra cosa es la doble moral del neoliberalismo, que nos habla de las bondades del orden espontáneo de los mercados autorregulados cuando no es eso lo que sucede.

En el contrato de los fosfatos de Bayóvar podemos apreciar que el principio del «libre mercado» –y que el postor determine lo que hace con los fosfatos– ha impedido la creación de un mercado nacional de fertilizantes DAP y MAP, que hubiera reducido el precio de los fertilizantes, apoyado a los agricultores y avanzar hacia la disminución de los precios de los alimentos, mejores ingresos para la población y reducción de la desigualdad.

Este «impedimento de creación de mercados» también se ha dado en la masificación del gas y en la utilización de la Red Nacional Dorsal de Fibra Óptica. En ambos casos tenemos una mixtura de impedimentos junto con la voluntad de privilegiar la inversión con las APP, tratando de encontrar una rentabilidad económica allí donde solo existe rentabilidad social, en detrimento de la inversión pública²⁰.

Debe señalarse un aspecto clave: hay una conexión entre la puesta en marcha de las políticas de Estado y el capítulo económico de la Constitución de 1993, fundamentalmente en el artículo 60 (subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado) y en el artículo 62 (contratos-ley, que solo pueden ser modificados por acuerdo entre las partes).

Nuestro enfoque no apunta a una crítica fundamentalmente ideológica, que viene de arriba hacia abajo, sino en tratar de establecer las razones por las cuales existen trabas a la inversión pública, al desarrollo de mercados y/o al mercantilismo en la

²⁰ Ver: Campodónico, Humberto. «Hacia una verdadera masificación del gas en el Perú. El fracaso de las Asociaciones Público Privadas». En: desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Una cuestión de confianza*. Lima: desco, 2019. También ver: «El fracaso de la Red Dorsal de Fibra Óptica y la obsesión por las APP». *otramirada.pe*, Lima, 30 de setiembre del 2019 (bit.ly/3odgurt); e «Internet universal: oportunidad perdida». *crystaldemira.com*, Lima, 20 de mayo del 2020 (bit.ly/3CQAbt1).

creación de mercados (AFP, APP). En otras palabras, se trata de demostrar, a través de ejemplos empíricos, las razones por las cuales se deben modificar los artículos del capítulo económico de la Constitución de 1993, lo que no implica la necesidad de la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Finalmente, se ha tratado también de poner énfasis en el plano ideológico, es decir, en el «fundamentalismo de mercado», que eleva a categoría de orden natural (casi divino) la creación espontánea del libre mercado. Ya hemos subrayado que este debate teórico permitirá ganar la adhesión y representatividad de amplias capas de la población. La oportunidad de hacerlo es grande pues la gran recesión del 2008-2009 indica claramente que los «mercados autorregulados», por tanto, siempre en equilibrio, no existen. Lo mismo nos deja como lección la pandemia del 2020 que ha evidenciado las falencias estructurales del neoliberalismo (un crecimiento de escaparate) en materia de salud, educación e infraestructura.

Terminamos con Polanyi:

Los orígenes libre-cambistas de la industria textil son un mito. El camino hacia el 'libre mercado' fue abierto, y mantenido abierto, por el enorme aumento de un constante intervencionismo gubernamental, centralizado y controlado. Hacer que la 'libertad simple y natural' de Adam Smith fuera compatible con las necesidades de una sociedad humana era, en verdad, no un asunto simple y natural, sino un asunto muy complicado²¹.

²¹ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. Boston: Beacon Press, 2001, p. 146.