

¿HACIA UN SERVICIO CIVIL?



Francisco Durand*

La reciente y quizás necesaria en algunos aspectos pero controvertida medida de aumento de sueldos de la élite estatal dada por el ministro Luis Castilla ha provocado una crisis política, pero al mismo tiempo ha generado una saludable discusión. Sintomáticamente, la medida fue defendida vigorosamente por el grupo El Comercio, la Confiep y la derecha como justa y necesaria y condenada como un injusto y arbitrario “aumentazo” por la CGTP y la izquierda. Estas posturas reflejan una típica división: unos (representando el sector de altos ingresos) defienden la necesidad de pagar bien y otros (de bajos ingresos) los condenan. Luego de la crisis de los dos últimos gabinetes (Villanueva renunció debido a discrepancias con Castilla, Cornejo fue ratificado a condición de que considere el aumento), aunque por diversas razones, entre las cuales están los cálculos políticos más que la justicia remunerativa, ha ido abriéndose paso la propuesta de un aumento del salario mínimo, lo que constituye una derrota de la postura neoliberal extrema del ministro Castilla.

Pero hay en esta discusión asuntos más de fondo que opiniones opuestas enlazados con los problemas del país que debemos discutir. La medida de Castilla guarda relación con al menos dos grandes problemas nacionales, siendo uno evidente y otro no. Primero, el modo y grado de influencia de los intereses privados en el Estado y la sociedad. Segundo, el grado de organicidad y capacidad institucional del Estado y su desigual desarrollo. Existen otros factores menores y coyunturales que trataremos al final.

El primer problema, que no se reconoce como tal excepto en pequeños círculos, es el fácil acceso, la presencia en el Estado y la enorme influencia política de los grandes poderes económicos del mundo actual, en particular de las corporaciones privadas, cuyas actividades son globales, y que efectúan inversiones necesarias o indispensables para el crecimiento. Estas corporaciones operan privilegiadamente desde la implantación de las reformas del Consenso de Washington, que redujeron el Estado y que, al desarrollar lo privado y

* Sociólogo, Profesor de Ciencia Política en la PUCP.

congelar o reducir lo estatal, generaron una asimetría de poder. Este es un dato de la realidad que no podemos ignorar, y es tema central de discusión a escala planetaria en el pensamiento crítico.¹

Por regla general, el Estado “se achica” frente a las corporaciones, cede, es penetrado o influido fuertemente por ellas directa o indirectamente. A ello se añade el sostenido y masivo apoyo de los medios de comunicación de masas a las corporaciones.

Por regla general, el Estado “se achica” frente a las corporaciones, cede, es penetrado o influido fuertemente por ellas directa o indirectamente. A ello se añade el sostenido y masivo apoyo de los medios de comunicación de masas a las corporaciones, cuyos dueños forman parte de la clase propietaria, quienes, a su vez, dependen de la publicidad corporativa para sostenerse en el mercado. Anotemos que este problema de poder corporativo tiende a acentuarse con el paso del tiempo, de allí que autores como Susan Strange (1988) y otros sostuvieran que “está por encima del Estado” a nivel global. En el Perú, gracias a una política económica permisiva (facilitadora de las grandes inversiones), las corporaciones concentran cada vez más poder de mercado, teniendo por tanto (a no ser que ocurran grandes cambios políticos) también un acceso garantizado y una creciente y desmedida influencia en el Estado y también en

la opinión pública por medio de la concentración de poder en medios de comunicación, como lo revela en el Perú el caso del grupo El Comercio. El Perú es un caso extremo de neoliberalismo permisivo, y su resultado es una hiperconcentración del poder económico, además de la extranjerización.²

Existe entonces una situación de presión organizada y multiforme de los grandes poderes económicos frente a un Estado limitado en sus funciones constitucionales y ocupado por fuerzas que no quieren corregir o revertir esta asimetría. Cabe recordar las discusiones de la década de 1960, conceptualizada por Jorge Bravo Bresani (1966; 1971) como “gran empresa-pequeña nación”. Este intelectual no hablaba de oligarquía sino de corporaciones, principalmente extranjeras. Hemos vuelto, luego de un paréntesis populista, a reproducir este problema y, muy probablemente, a agravarlo. Hoy como ayer, hay quienes ven el problema de la oligarquía y otros que no lo consideran problema.

En América Latina este Estado disminuido puede ser redireccionado y agrandado si ocurren remezones políticos, proceso que se asocia hoy con el “populismo” o “chavismo”: gobiernos radicales que cambian las reglas del juego, limitando la renta y los roles de las corporaciones, cerrando sus espacios. Humala ha sido lo más cercano que hemos tenido en el Perú a esta tendencia, pero la abandonó al ganar las elecciones y acercarse a las fuerzas vivas. Humala pudo ser un Chávez venezolano o un Lula brasileño, y terminó siendo un Lucio Gutiérrez ecuatoriano, pero que se mantiene en el poder. Por lo tanto, en el caso peruano, a diferencia de buena parte del subcontinente sudamericano, no ha ocurrido ni se ha intentando ningún “cambio de rumbo” del norte fijado por el Consenso de Washington. Solo se ha democra-

1 Sobre la discusión de la captura del Estado, ver Durand (2012).

2 Ver al respecto Gonzales de Olarte (1998) y Durand (2011).

tizado a medias, pero Lima sigue mandando, y en Lima el Gobierno, y en el Gobierno el MEF. No sorprende entonces que la economía esté “en piloto automático”, es decir, inalterada por la influencia de los poderes económicos y las ideas promercado de los ocupantes del Estado, entre los cuales hoy destaca Castilla.

Las corporaciones logran penetrar el Estado vía el financiamiento de campañas y los lobbies, al punto de llegar a nombrar de modo regular a los ocupantes de puestos ligados a sus intereses.

Políticamente, el país se encuentra en una situación conceptualizada por el pensamiento político crítico como “captura del Estado”, una realidad negada por los politólogos liberales por tener una excesiva confianza en la democracia y fijarse más en sus reglas o la calidad de los políticos que en quiénes y cómo realmente manejan los hilos del poder. En este escenario de captura (que no es total y que puede ser sistémico como particular), las corporaciones logran penetrar el Estado vía el financiamiento de campañas y los lobbies, al punto de llegar a nombrar de modo regular a los ocupantes de puestos ligados a sus intereses (Economía y Finanzas, el Banco Central, los ministerios económicos) o tener siempre el oído del ministro o presidente para escucharlos y no variar las reglas del juego económico. Un razonamiento comparativo refuerza el argumento: no existe ningún otro grupo social que exhiba esta capacidad de influencia. Curiosamente, buena parte de la población considera que esta “captura” es

una justa caracterización de la situación existente, al creer mayoritariamente en una perversión sistémica donde “los que pierden las elecciones ganan el gobierno”. Ello a pesar de que el problema es negado en los principales medios de comunicación de masas y omitido en las discusiones parlamentarias.

El segundo problema es la heterogénea calidad burocrática del Estado actual, con desiguales niveles de eficiencia (entre ministerios, en el interior de los mismos, con o sin ayuda externa), distintos niveles remunerativos y variados regímenes jurídicos.³ En suma, un Frankenstein burocrático. Es este segundo problema el que el ministro Castilla, desde que llegó al Gobierno apoyado por las corporaciones y los poderes facticos económicos (simbolizando esa situación que hemos caracterizado rápidamente como de captura del Estado), intenta corregir, siendo su última medida el aumento de sueldos a la alta burocracia, que se combinó, desafortunadamente, con su negativa a aumentar el salario mínimo. Cabe mencionar rápidamente que la población demanda un Estado más eficiente y menos corrupto, también exige mejores remuneraciones, pero no se plantea como objetivo una reforma del Estado, que es algo que, a diferencia de la captura del Estado, no entiende, y sospecha que detrás de las normas solo hay intereses personales. En este campo la sociedad civil y la opinión pública no ayudan.

En realidad, es gracias al poder decisorio de Castilla —que aumenta con su terca permanencia en el gabinete, que además basa su poder en el grado de influencia que tiene sobre la “pareja presidencial” y en el hecho de que comanda un superministerio que maneja el presupuesto casi a voluntad además de predominar sobre el Congreso— que se entiende esta reforma del servicio

³ Este tema ha sido discutido por numerosos autores. Un texto importante es el de Wise (2003), ver también Pease y Villafraña (2009).

civil. El superministro decidió darla, escogió el momento oportuno (luego del fallo de La Haya que aumentó la aprobación del Gobierno), habló con el presidente, que se eximió del aumento, y luego la anunció, convenciendo luego a un Congreso débil, corrupto y propenso a defender sus privilegios para aprobarla, contando además con el apoyo masivo de los grupos de poder mediáticos, que recrearon una suerte de falso consenso al predominar las noticias y comentarios que apoyaban al ministro. Pero no pudieron realmente sacar el tema en tanto una encuesta reveló que más del 80% apoyaba un aumento del salario mínimo. En este campo la sociedad civil entendió mejor el problema.

El MEF, entonces, ha decidido dar un paso más en este último intento de reforma del servicio civil porque tiene el poder, en sentido lato, para hacerlo. Como reza un dicho colombiano: el poder es para poder, y Castilla, ciertamente, puede. Al mismo tiempo, el servicio civil meritocrático no es una medida que responda a demandas de la sociedad civil o que haya sido discutida en el Congreso. Es una decisión discrecional, realizada desde un Ejecutivo comandado por el MEF y articulado a una red de intereses para “atraer” a los mejores al Estado siguiendo una lógica de mercado. Los dos problemas, entonces, están entrelazados.

Este argumento nos lleva a precisar que la ideología económica reinante inspira la medida en tanto la familia neoliberal, si así podemos llamarla, defiende los salarios bajos al sostener que en una economía abierta y mínimamente regulada ese nivel de salarios “nos hace competitivos”. La minería es la actividad estrella, y, según el ministro Castilla y sus defensores, uno de los factores atractivos para asegurar un mayor nivel de ganancia son los bajos salarios. En sus giras internacionales, el ministro remarca siempre este argumento. Además, en medio del debate sobre el aumento de

los sueldos a la alta burocracia, el propio Castilla sostuvo que tal medida es “inflacionaria”, lo que dio lugar a un titular favorable del diario *Gestión*, que es parte del grupo El Comercio. Por lo tanto, Castilla y el MEF, con el apoyo decidido de los poderes fácticos económicos, tiene como orientación política no subir el salario mínimo, pero sí los sueldos de la alta burocracia. La medida, por tanto, refuerza la tendencia a la desigualdad remunerativa existente.

Castilla y el MEF, con el apoyo decidido de los poderes fácticos económicos, tiene como orientación política no subir el salario mínimo, pero sí los sueldos de la alta burocracia. La medida, por tanto, refuerza la tendencia a la desigualdad remunerativa existente.

A lo que vamos es que son hechos que delinear una visión plutocrática, que prima en condiciones de un Estado capturado, al considerarse positivamente que el alto personal del Estado, que suele provenir o estar ligado, a veces representándolos directamente al infiltrar el Estado, a los grandes poderes económicos (principales estudios de abogados, las mejores consultoras, las corporaciones, los organismos internacionales), “debe estar bien pagado”. Esta ideología choca con la republicana, que más bien ve la presencia de políticos y expertos en el Estado como un desinteresado servicio al país. En realidad, Castilla intentó apoyar esta medida apenas llegó al ministerio, pero en el gabinete varios ministros, incluyendo uno que venía del mundo empresarial, le dijeron que venían a servir, no a ser bien pagados. Castilla encarpó la medida

hasta que acumuló fuerzas y encontró el momento político más oportuno para hacer el anuncio.⁴

Estas constataciones nos llevan a pensar que la medida del alza no ha sido diseñada integralmente ni planificada adecuadamente como para dotar a todo el Estado de buenas capacidades y adecuadas remuneraciones a base del mérito. El aumento buscaría ante todo desarrollar una burocracia o personal transitorio de alto nivel funcional a condición de capturar el Estado prevaleciente. Este personal transitorio generalmente (no siempre) rota entre el mercado y el Estado; se trata de unas élites tecnocráticas que en teoría garantizan la eficiencia, y que solo pueden ser reclutadas con altos sueldos dadas sus motivaciones personales individualistas y niveles altos de consumo, y debe ser atraído a un Estado facilitador de la inversión privada. En otros casos no son tecnócratas promercado que defienden el sistema, sino lobistas o empresarios que defienden intereses particulares.

Termino con una nota menos crítica. Quizás lo rescatable es el intento del ministro Castilla y su equipo de avanzar, aunque sea parcialmente o sesgadamente, una reforma burocrática. Desde que se entronizó la política económica neoliberal en 1990 existieron intentos tibios e incompletos de reforma burocrática con Fujimori (centradas fundamentalmente en el aparato económico del Estado: Sunat, Indecopi, organismos reguladores). A partir de 2000, ningún gobierno democrático-liberal intentó desarrollar un sistema meritocrático.⁵ García más bien lo empeoró al congelar sueldos, provocar una fuga de burócratas e impedir nuevos reclutamientos. Corregir este yerro es parte de lo que el ministro Castilla hoy busca, pero hay problemas más de fondo, de país, que

vienen de más atrás, que hemos querido resaltar en este breve artículo y que el ministro, por venir de donde viene y pensar lo que piensa, por ser discrecional y decretista, no puede resolver. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bravo Bresani, Jorge (1971) "Mito y realidad de de la oligarquía peruana", en Francois Bourricaud et ál., *La oligarquía en el Perú*, 2da ed., Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

_____ (1966) *Gran empresa, pequeña nación*. Lima: Moncloa Editores, 1966

Durand, Francisco (2012) "El debate sobre la captura del Estado peruano", en *La gran continuidad*. Lima: Desco, pp. 21-33, 2012.

_____ (2011) *La mano invisible en el Estado*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.

Efraín Gonzales de Olarte (1998), *El neoliberalismo a la peruana*, Lima: IEP.

Pease, Henry y Villafranca, Luis (eds.) (2009), *Aula Magna 2008-Reforma del Estado: el papel de las políticas públicas*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Strange, Susan (1988) *States and Markets*, 2da ed., Londres: Pinter, 1988.

Wise, Carol (2003), *Reinventing the State: Economic Strategy and Structural Change in Peru*, Ann Arbor: University of Michigan.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Cavero, Martín y Álvaro Gálvez "¿Hacia un servicio civil?". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/servicio_civil_html
ISSN 2076-7722

4 Conversación con el expremier Salomón Lerner, Lima, febrero de 2014.

5 Sobre el tema de la meritocracia, ver Aldo F. Berti y Thomas Cryan, *3 principios para modernizar el Perú*, Lima: Fondo Editorial de la Universidad Mayor de San Marcos, 2006.