

ENTRE LA ESTABILIDAD Y LA INTRASCENDENCIA: las políticas económicas de la primera mitad del gobierno de Ollanta Humala



Álvaro Grompone*

Para nadie resulta nuevo plantear que el gobierno de Ollanta Humala no ha significado grandes cambios económicos en el país, que era lo que se pensaba a inicios de 2011. En ese sentido, “continuidad” es la palabra que mejor caracteriza las políticas económicas de este gobierno, para bien y para mal. Es por ello que resulta un ejercicio vago analizar únicamente estos casi dos años y medio sin contextualizarlos en relación con el pasado (la herencia de un proceso de dos décadas) y respecto del futuro (¿qué se está haciendo para asegurar que el crecimiento continúe en los próximos años?). El presente artículo busca realizar un esbozo de las ventajas de la continuidad seguida por Humala, pero, sobre todo, de los graves perjuicios que esto mismo implica. Claro está, nos enfocaremos únicamente en las políticas económicas.

Es muy conocida la propuesta teórica de la dependencia del sendero (*path dependence*), la cual

* Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudiante de Maestría en Historia en la PUCP. También es asistente de investigación del Instituto de Estudios Peruanos.

plantea que existen procesos dinámicos que se retroalimentan y autorrefuerzan, de manera que, una vez que se ha tomado un rumbo, es cada vez más complejo (costoso) salir de él (Pierson 2004).

Más allá de la discusión teórica, podemos asumir que existen líneas de continuidad (inerciales) que influyen (no determinan) en el desarrollo de ciertos procesos. En ese sentido, las políticas económicas del gobierno de Ollanta Humala deben inscribirse y entenderse como inmersas dentro de dos líneas de continuidad heredadas. La primera, bastante evidente y recurrida, es la de poseer instituciones débiles, rentistas e incapaces de promover el desarrollo económico de largo plazo. El origen de esta línea de continuidad es incierto (muchos le atribuyen una tradición de siglos), pero es claro que es una herencia difícil de superar. La segunda, igual de evidente, pero más reciente, es la del protagonismo de las políticas económicas (neo)liberales. Ello tiene su origen en las políticas de ajuste estructural implementadas a inicios de la década

de 1990, y que han mantenido cierta estabilidad en los veinte años siguientes. La primera tendencia resulta indiscutiblemente negativa y perjudicial; sobre la segunda existe hoy un fuerte debate, y en ello nos centraremos.

Como ya se ha dicho, la continuidad económica que ha seguido el gobierno de Ollanta Humala tiene claras ventajas y perjuicios. Entre las ventajas, destaca que se ha mantenido el crecimiento económico (mayor que el promedio latinoamericano) junto a una baja inflación (la menor de la región). La palabra “estabilidad” resume bien lo anterior. Sin embargo, conviviendo con esto último, resalta la ausencia de reformas necesarias para asegurar el crecimiento económico pensando en un horizonte temporal más amplio que los cinco años de mandato humalista. En ese sentido, pese a contar con los recursos necesarios para hacerlo, el Gobierno no parece proclive a promover la superación de varios problemas estructurales del país. Es por ello que, como contrapartida a la estabilidad ampliamente elogiada, existe el riesgo de la intrascendencia, esto es, de ser un periodo que no emprenda modificaciones urgentes y que pueda ser entendido como la mera continuidad de procesos anteriores. Es este el debate acerca del gobierno de Humala que este artículo propone. Este enfoque dista de ser nuevo. Incluso en esta revista, al realizar el balance del primer año del gobierno, Verga-

ra proponía la “alternancia sin alternativa”,¹ propuesta que parece tan vigente hoy como hace año y medio.

LA CONTINUIDAD COMO VENTAJA: LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DE OLLANTA HUMALA

Una de las primeras acciones de Humala al triunfar en las elecciones de 2011 fue ratificar en su cargo de presidente del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) a Julio Velarde, así como anunciar que el ministro de economía sería Luis Miguel Castilla (anterior viceministro de economía). La continuidad es evidente. De ahí en más, la historia es conocida y, en gran medida, repetida, por lo que no ahondaremos mucho en ello.

Los principales indicadores macroeconómicos han mantenido un buen desempeño. Así, el crecimiento del PBI ha continuado, aunque en una magnitud algo menor: en 2012, la economía creció en 6,3%, y para 2013 el FMI proyecta que crezca poco más de 5%. En general, las reservas internacionales netas (RIN), los ingresos fiscales y la inversión han seguido incrementándose; junto a ello, la inflación se ha mantenido relativamente estable, mientras que la deuda pública ha continuado disminuyendo. El Cuadro 1 resume varios de estos indicadores en el gobierno de Alan García y el de Ollanta Humala, mostrando que las diferencias son ínfimas. Esta es la estabilidad macroeconómica usualmente elogiada.

Cuadro 1: Principales indicadores macroeconómicos

Indicador (promedio trimestral)	Gobierno de Alán García (2006-III a 2011-II)	Gobierno de Ollanta Humala (2011-III a 2013-III)
Crecimiento del PBI	7,31	5,77
Inflación ^{1/}	2,88	3,42
Incremento de RIN (% del PBI) ^{2/}	2,0	1,3
Reducción deuda pública (% del PBI)	2,11	1,84
Inversión (% del PBI)	23,7	26,9
Ingresos del gobierno general (% del PBI)	20,3	21,3

1/ Variación en 12 meses.

2/ Promedio mensual.

Fuente: BCRP.

Elaboración propia.

1 Este análisis es también muy similar al que realizaron Efraín Gonzales de Olarte y Waldo Mendoza en dicha edición de *Argumentos* (n.º 3, julio de 2012).

Al mismo tiempo, una de las continuidades más importante es el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). Este consiste en un fondo formado por los ahorros del Estado provenientes del superávit fiscal o la venta de activos por privatización. El objetivo es emplearlo ante circunstancias económicas desfavorables, esto es, aplicar políticas contracíclicas. Al cierre del año fiscal de 2010, este fondo equivalía al 1,4% del PBI, mientras que al cierre del año fiscal 2012 representaba el 3,6%. Finalmente, un punto relevante que se ha criticado es que se ha dejado que el tipo de cambio se aprecie en 8,5% en lo que va del año. Ello ha encarecido relativamente la importación de bienes de capital, lo cual estaría afectando la inversión en sectores clave, como el de construcción. No nos extenderemos más en ello, pues más importante resulta mostrar algunas cosas nuevas que ha realizado el Gobierno.

Resalta la ausencia de reformas necesarias para asegurar el crecimiento económico pensando en un horizonte temporal más amplio que los cinco años de mandato humalista.

ALGUNAS NUEVAS MEDIDAS

Probablemente, el mayor cambio introducido por este gobierno haya sido la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) en 2011, el cual debe coordinar y articular políticas y programas sociales hacia los fines que su nombre señala. En ese sentido, administra cinco de los principales programas sociales (Juntos, Cuna Más, Foncodes, Pensión 65 y Qali Warma), con un modelo de política distinto, el cual busca una solución de largo plazo a la pobreza. Además, es

importante señalar que se combinan objetivos de corto y largo plazo, así como programas de alivio de la pobreza con aquellos de desarrollo productivo. Pese a lo anterior, existen varios problemas relacionados a este nuevo ministerio; entre ellos, resaltan la falta de comunicación con otros ministerios y los problemas de implementación.

Otra reforma importante introducida por este gobierno ha sido la del Sistema Privado de Pensiones (SPP), planteada por la SBS. El objetivo era ampliar la cobertura del SPP para reducir la vulnerabilidad frente a la pobreza de la población en la vejez y mejorar la eficiencia del sistema. Para lo primero, los nuevos ingresantes al sistema de pensiones, los trabajadores independientes y los de las microempresas (menores de 40 años y con un ingreso mayor a 1,5 veces la remuneración mínima vital [RMV]) entrarían obligatoriamente al SPP, afiliados a la AFP que ofrezca la menor comisión en una licitación. Para el segundo objetivo, se buscaba la transición de una comisión por flujo (un porcentaje del ingreso percibido) a una por saldo (un porcentaje del saldo asegurado que vaya acumulándose).² Adicionalmente, se pretendía que las AFP reduzcan las comisiones cobradas, y se genere así una dinámica más competitiva. No obstante, los objetivos no han sido alcanzados: la afiliación de trabajadores independientes tuvo que posponerse hasta 2014, gran parte de la población decidió mantenerse en la comisión por flujo y las comisiones de las AFP se mantuvieron casi intactas. En gran medida, la percepción de los usuarios acerca de información poco transparente, serios problemas de implementación y la falta de comunicación y conocimiento del Estado respecto de la población afectada fueron claves para la falta de éxito de la reforma.

² La justificación era que las AFP tendrían un mayor incentivo para hacer crecer el fondo del afiliado, de modo que su manejo sería más eficiente.

Existen otras cosas nuevas que vale la pena resaltar. En primer lugar, la elevación de la RMV se dio en dos fases, que llevó a que aumente de S/. 600 a S/. 750. Ello no ha tenido los efectos perjudiciales en la economía que muchos señalaban; por el contrario, parece ser una medida saludable, en tanto que los salarios no han crecido en la misma proporción que el incremento del PBI. Sin embargo, vale la pena notar que, en 2012, solo el 18,2% de la población gastaba más de S/. 750 mensuales, y en el área rural, este porcentaje era de tan solo 1,6%. Junto a lo anterior, la reforma fiscal parece una tarea compleja que el Gobierno está intentando emprender, de manera que el Ejecutivo solicitó facultades para legislar al respecto. Sin embargo, la presión fiscal no está aumentando al ritmo esperado para alcanzar la meta de llegar al 18,0% en 2016 (de hecho, retrocedió en el primer semestre de 2013). No obstante, un cambio que vale la pena mencionar es la composición de los impuestos tributarios. Desde 2011, la proporción de ingresos tributarios provenientes de los impuestos a los ingresos se ha incrementado (de 40% a 44%).³

Entre otros cambios a mencionar, se encuentra la Ley de Dinero Electrónico (Ley N° 29885), que regula la emisión de dinero electrónico para dar pie a los servicios financieros que emplean la plataforma móvil. Ello reduce costos de infraestructura y permite una mayor inclusión financiera de la población rural. Sin embargo, la SBS no ha coordinado con otros sectores relevantes ni ha integrado con esta medida a los programas sociales existentes, lo que reduce su impacto. Otro punto importante es que este año se ha intentado fortalecer el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), al incrementar su presupuesto en 41,6% entre 2011 y 2013. No obstante, está

claro que los poco más de 15 millones de soles de los que dispone (0,02% del presupuesto del Gobierno nacional) son insuficientes para lograr una planificación adecuada de la economía nacional a largo plazo. Finalmente, vale la pena destacar la formación de la Comisión Multisectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutrición, presidida por el Ministerio de Agricultura y Riego, la cual ha elaborado el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2021.

LA CONTINUIDAD COMO PERJUICIO: LAS REFORMAS IMPRESCINDIBLES NO EMPRENDIDAS

Junto a lo anterior, varias tendencias que se han consolidado en estos dos años, sin una aparente respuesta del Gobierno, son preocupantes. Claramente, sería imposible abarcar todos estos aspectos en este artículo, por lo que nos concentraremos en solo un gran tema (de varios componentes) que consideramos crucial.

El primer punto, y uno de los más importantes, es el de la estructura productiva y la productividad. Hausman y Kingler (2008) planteaban que el crecimiento económico peruano sería, en realidad, una recuperación de las décadas de 1970 y 1980, pero centrado justamente en los mismos sectores —minería y energía— que colapsaron en esas décadas nefastas. Así, la exposición del país era preocupante, al haber ignorado la necesidad de cambio estructural. Este es justamente el patrón que este gobierno continúa. La estructura productiva nacional dista de ser nueva: la mayoría de la PEA se encuentra concentrada en sectores de baja productividad (la agricultura emplea al 26,2% de la PEA con un valor agregado anual de S/. 3928 por trabajador), mientras los sectores de mayor productividad emplean a una ínfima proporción de la PEA (entre la minería y electricidad y agua emplean el 1,7% de la PEA y producen un valor

3 Datos del INEI.

agregado anual de S/. 56.512 por trabajador).⁴ Es claro que esta estructura hace que existan escasas posibilidades de tener un empleo productivo y bien remunerado, lo que representa uno de los principales determinantes de la pobreza y desigualdad (Verdera 2007). Junto a ello, la falta de conectividad entre los sectores es un aspecto central. Los sectores más dinámicos en el Perú son extractivos, con lo cual no generan eslabonamientos (en el lenguaje de Hirschman) con otros sectores, sino que su despegue se da casi en solitario.⁵

Esta estructura hace que existan escasas posibilidades de tener un empleo productivo y bien remunerado, lo que representa uno de los principales determinantes de la pobreza y desigualdad

Es claro que revertir esta situación es fundamental. Hausman y Rodrik (2003), economistas que nadie podría tildar de radicales, identifican que, para esta tarea, el libre mercado por sí solo es insuficiente e ineficiente. Según los autores, se necesita descubrir sectores donde el país tenga ventajas comparativas latentes, esto es, actividades con potencial de ser desarrolladas (y tengan mayor conectividad), pero esto aún no se hace en gran magnitud. Así, el Estado debe asumir parcialmente los costos del descubrimiento de actividades productivas que permitan el despliegue de sectores dinámicos y, con ello, un crecimiento

autosostenido (el sector privado no lo hará porque, en caso las descubra, deberá compartir los beneficios con otras empresas). Al mismo tiempo, el Estado debe ser un ente de coordinación entre empresas para que puedan aprovechar las economías de escala en nuevas actividades. Es claro que tamaña tarea requiere un compromiso grande y activo de parte del Gobierno, el cual, evidentemente, no se está manifestando.

Otro punto central, muy vinculado al anterior, es el de la composición de las exportaciones. El gran auge del PBI, que caracteriza al nuevo siglo, vino aparejado de un incremento notable de las exportaciones de minerales y de petróleo y sus derivados, representando entre ambos alrededor del 70% de las exportaciones totales del país. El último cambio de Gobierno no ha significado ningún cambio en este aspecto: durante el gobierno de Alan García, las exportaciones de minerales y petróleo representaron 69,98% de las exportaciones totales; en lo que va del gobierno de Humala, este porcentaje es de 69,22%.⁶ Los problemas de este tipo de crecimiento dependiente son múltiples y conocidos: la minería no emplea abundante mano de obra (1,3% de la PEA en 2012) ni genera muchos eslabonamientos con otros sectores de la economía. Además, ser muy dependientes de unos pocos productos hace al país en extremo vulnerable a la coyuntura internacional (en 2012, entre el cobre y el oro sumaron el 44,2% del total de exportaciones)⁷. En este punto, resulta pertinente volver muy brevemente al primer párrafo de este artículo, en el que se mencionaba una primera senda de continuidad, la de las instituciones débiles y rentistas. Es pertinente porque esta relación de dependencia de los recursos naturales tiene efectos especialmente dañinos en contextos donde la institucionalidad es débil, como la nuestra. Al

4 Datos provistos por las cuentas nacionales del INEI y la Enaho para 2012.

5 Esto se recoge en una nueva literatura sobre el product-space. The Observatory of Economic Complexity analiza el caso por país, siendo Perú uno de aquellos con menor conectividad, en el puesto 81.

6 Datos del BCRP.

7 Datos del anuario estadístico 2012 de la Sunat.

mismo tiempo, uno de los efectos perjudiciales de la dependencia de los recursos naturales es reforzar esta frágil institucionalidad. De esta forma, se genera un mecanismo perverso de reforzamiento mutuo entre ambos aspectos.

El Perú no es un país de ingresos medios cualquiera, sino uno dependiente, vulnerable, desigual y tradicionalmente inestable.

Por otro lado, el gasto en educación y en salud parece que continúa formando más parte del discurso que de la acción. La importancia de ambas se manifiesta por sí sola, por lo cual no es necesaria una sustentación respecto a su importancia constitutiva, la cual es la más relevante. No obstante, sí vale la pena mencionar que una mejora en educación y salud posee también un carácter instrumental en pro de las mejoras de productividad y de este viraje necesario en la estructura productiva.⁸ Sin embargo, el presupuesto para estas variables clave aún parece rezagado. El asignado a educación en 2013 fue de 2,12% del PBI (casi idéntico al de 2010),⁹ lo que representa un grave atraso respecto a la región (gasto en educación de 5,9% del PBI en 2010).¹⁰ En el caso de la salud, la situación es aún peor, ya que el gasto en este rubro se ha mantenido casi constante entre 2010 y 2013, en niveles inferiores al 1,5% del PBI (el promedio de América Latina es de poco menos de 4,0%). No nos extenderemos mucho en este aspecto, pero es claro que la voluntad del Gobierno para mejorar este tema

parece bastante débil. Mientras estos asuntos no se tomen en serio, es poco lo que puede esperarse para el desarrollo futuro del país.

Existen mucho otros temas, no menos importantes, que no se han podido abordar, pero que vale la pena mencionar. La descentralización eficaz es una tarea que no se ha emprendido: gobiernos regionales con enormes presupuestos pero ínfima capacidad de gasto es una fórmula insensata. Con ello, la heterogeneidad y la desigualdad territorial siguen siendo un problema vigente. A su vez, el énfasis en investigación y desarrollo se presenta más que rezagado en el Perú. En la solicitud de patentes por residentes del país (por millón de habitantes), Perú solo supera a Ecuador en toda la región.¹¹ Esta tendencia no parece estar cambiando: por ejemplo, en el sector agrario, los dos programas que promueven la innovación (el INIA y Agroideas) recibieron en 2013 un presupuesto inferior al que obtuvieron en 2010.¹² Por su parte, la informalidad y precariedad laboral siguen siendo cuestiones irresueltas.¹³ En 2012, entre las categorías de trabajador independiente, trabajador familiar no remunerado y trabajador del hogar sumaban el 51,1% de la PEA. Junto a ello, el 77,3% de la PEA se desempeñaba en empresas de menos de 20 trabajadores.¹⁴ Junto a ello, la aún más grave economía ilegal es una lucha que el Gobierno no parece estar ganando. Por último, las reformas institucionales, necesarias para un desarrollo económico integral, al mismo tiempo que la promoción de un verdadero vínculo entre Estado y ciudadanos, son quizá lo más importante. No obstante, no parece que este Gobierno vaya a representar un verdadero cambio en esta materia.

8 Un ejemplo ilustrativo, que hace una comparación con los casos de México y Corea del Sur, se encuentra en Zhang, L., Yi, H., Luo, R. y Liu, C. (2012). "The Human Capital Roots of the Middle Income Trap: The Case of China". Paper presentado en 2012 a la IAAE Conference. Brasil, del 18 al 24 de agosto.

9 Datos del SIAF y BCRP.

10 Datos de la Cepal.

11 Con datos de la OMPI.

12 Datos del SIAF.

13 ¿Es que, tras más de 25 años, no se está escuchando a Hernando de Soto o más bien su propuesta no era tan revolucionaria?

14 Datos de la Enaho 2012.

Mucho de lo visto en esta sección está asociado a un término relativamente reciente: la trampa de ingresos medios. En corto, esta trampa consiste en que un grupo de países logra salir de los ingresos bajos, mas, una vez alcanzados los ingresos medios, sus condiciones y estructuras económicas no le permiten desarrollarse, con lo que se estancan en este nivel. Los países que han logrado escapar de esta trampa tuvieron la capacidad de transformar su estructura productiva, diversificar la canasta de producción/exportación y mejorar la productividad e innovación dentro del país, entre otras acciones; para todo ello, la educación y salud son requisitos previos indispensables. Como se ha visto, el Perú parece carecer de todas estas condiciones, y el gobierno de Humala está haciendo poco o nada para remediarlo. De este modo, ahora que necesitamos repensarnos como país de ingresos medios, no se están promoviendo las herramientas y condiciones para enfrentar satisfactoriamente los desafíos que ello supone. Esto se agrava si consideramos que el Perú no es un país de ingresos medios cualquiera, sino uno dependiente, vulnerable, desigual y tradicionalmente inestable.

El tema está siendo debatido en estos últimos meses, y las insuficiencias del modelo parecen encontrar un consenso cada vez mayor entre los economistas. La época de escribir casi mil páginas para decir que lo único que se necesita son profundizar las reformas neoliberales parece estar quedando rezagada (Abusada et ál. 2000). Prueba de ello es la reciente publicación de Piero Ghezzi y José Gallardo (2013), la cual intenta presentar una lectura balanceada de la economía peruana de la era neoliberal, mostrando varias de sus desventajas y planteando que el crecimiento a futuro dista de estar asegurado. Para los autores, los problemas del actual modelo de crecimiento se deberían a errores de diagnóstico en los años noventa, la falta de burocracias técnicas que diseñen e implementen políticas públicas más efectivas y la fragilidad institucional (“causa

última del desempeño desigual de la economía”). Sin embargo, esta última razón no puede atacarse en el corto plazo, por lo que se enfocan en el margen existente para la política económica, siendo la clave la “creación de súperburocracias técnicas” en los sectores “donde el esfuerzo sea absolutamente crucial para el desarrollo” (tenga mayores retornos): educación, desarrollo rural y lucha contra actividades delictivas. Así, estas burocracias podrían evitar y mitigar los errores de diagnóstico, y proponen que “eventualmente las políticas cambian las instituciones”. El ejemplo más recurrido es el de las políticas macroeconómicas (la burocracia técnica del BCRP), y los autores son claros en que “es necesario hacer solo cambios incrementales”.

El Perú no es un país de ingresos medios cualquiera, sino uno dependiente, vulnerable, desigual y tradicionalmente inestable.

Este libro resulta una buena noticia, ya que realiza un diagnóstico relativamente equilibrado del modelo y advierte sobre el riesgo de no emprender reformas cruciales. A su vez, pretende dinamizar un debate fundamental, que parece haberse iniciado. Así, el economista Félix Jiménez ha realizado varias críticas al libro.¹⁵ Para él, en primer lugar, el modelo neoliberal ha deteriorado la locación de recursos, ha acentuado la institucionalidad extractivista y la eficiencia de la inversión es

15 Ver las siguientes páginas:

<http://felixjimenez.blogspot.com/search?updated-max=2013-12-07T09:05:00-08:00&max-results=1&reverse-paginate=true>,
<http://felixjimenez.blogspot.com/search?updated-max=2013-11-30T11:38:00-08:00&max-results=1&reverse-paginate=true&start=1&by-date=false>
<http://felixjimenez.blogspot.com/search?updated-max=2013-11-23T09:35:00-08:00&max-results=1&reverse-paginate=true&start=2&by-date=false>.

menor a la que existía entre 1959 y 1967, aspectos no profundizados por los autores como ligados al modelo. En segundo lugar, señala que no se puede esperar que las superburocracias técnicas funcionen de modo adecuado, ya que responden al poder político y económico, el cual no siempre coincide con los intereses de la población; parte de su crítica es que los autores evaden diseñar un cambio institucional, pese a que mencionan que la institucionalidad es el problema fundamental.

A nuestro juicio, la primera crítica de Félix Jiménez es solo parcialmente pertinente, no porque no sea, en cierta medida, cierta, sino porque los autores no parecen discrepar tanto con tales aseveraciones. Si bien en la introducción los autores hablan de reconocer “importantes transformaciones productivas” desde los años noventa, el resto del libro plantea que el modelo neoliberal no ha venido aparejado con mejoras productivas, de locación de recursos o de institucionalidad, ni tampoco parece creíble que en el futuro lo haga por sí mismo. La discrepancia de posturas radica en si el neoliberalismo acentuó las fallas o simplemente convivió con ellas, pero ambos concuerdan en que es un problema crucial que el neoliberalismo no va a resolver. El segundo punto, la efectividad de las superburocracias técnicas, merece mayor atención. En primer lugar, parece claro que en su intento de proponer soluciones prácticas (evitar proponer una vaga reforma institucional o del Estado), Gallardo y Ghezzi le atribuyen un rol superlativo a las tecnocracias, pensando que el caso de la política monetaria es casi perfectamente reproducible. De este modo, no consideran que los casos exitosos que señalan se den en entidades con un grado de involucramiento menor con el resto del aparato estatal y con gran parte de la sociedad civil (como el BCRP o las entidades reguladoras). Con ello, no puede esperarse que en sectores como educación o desarrollo rural las

superburocracias técnicas funcionen de la misma forma que en sus casos analizados. Así, si bien los autores reconocen que el margen de política es estrecho por limitaciones institucionales, su propuesta termina ignorando gran parte de dicho problema; tácitamente, plantean que la capacidad técnica de la burocracia podría agenciárselas para operar eficientemente, lo cual no parece tan certero. El caso del Midis, con cuadros técnicos pero problemas ya conocidos, es una muestra de ello. Asimismo, esperar que “eventualmente” la burocracia mejore la institucionalidad resulta una afirmación poco sustentada (de nuevo, el ejemplo vuelve a ser el BCRP).

A partir de lo anterior, la propuesta de Ghezzi y Gallardo no resulta tan novedosa. ¿Acaso no ha sido la creación de burocracias técnicas la lógica de mejora institucional de las últimas dos décadas? A nuestro juicio, las superburocracias propuestas han mostrado su eficiencia en varios sectores; sin embargo, esta lógica parece tener un techo limitado para generalizarse, un techo al que, además, no se tarda tanto en llegar. Con ello, pretender reproducir el caso del BCRP en sectores con características y limitaciones bastante diferentes parece adecuarse a la panacea burocrática neoliberal que se ha propuesto en los últimos años. Una vez más, parece que el problema es que si bien los economistas hemos reconocido que las instituciones y la comprensión del Estado son fundamentales, aun tenemos un largo trecho por recorrer para entender la complejidad del problema y aplicar soluciones que abarquen cabalmente tales aspectos.

ALGUNAS CONCLUSIONES

De este modo, como se ha visto, la palabra “continuidad” parece clave para caracterizar este gobierno, contrariamente a lo que se pensaba hasta junio de 2011. Se han mostrado ciertos cambios, pero

estos han sido pobremente implementados, tienen impactos limitados o evaden atacar los temas más importantes y estructurales. En general, más relevante que lo hecho parece ser lo que se está dejando de hacer, ya que se actúa como si el reciente auge fuera indefectiblemente duradero. De esta manera, la agenda pendiente sigue prácticamente intacta, pero se hace cada vez más urgente.

Se han mostrado ciertos cambios, pero estos han sido pobremente implementados, tienen impactos limitados o evaden atacar los temas más importantes y estructurales.

Con todo lo anterior, lo que se ha querido argumentar es que no se puede atribuir los aciertos o faltas fundamentales únicamente a Humala, contrariamente a lo que sostienen los fujimoristas (que olvidan que se dejó a la economía peruana estancada entre 1998 y 2001) y los alanistas (cuya memoria se inicia el domingo 29 de julio de 1990, y eluden el hecho de que Alan II hizo poco o nada al respecto). Lo que vivimos es una senda de continuidad en materia de políticas económicas, la cual es cada vez más difícil cuestionar, dada la resistencia de un importante sector de los hacedores de política, de los grupos con poderes de facto y de la prensa nacional. Asimismo, la herencia de una frágil institucionalidad heredada hace aún más complicada la tarea de llevar a cabo adecuadamente los cambios necesarios. Sin embargo, pensar que, por ello, el devenir de las políticas ya está determinado resulta insensato. Así, es claro que sí se puede (y debe) culpar a Humala por carecer de la decisión para hacerle frente a esta co-

yuntura, de manera que promueva cambios que trasciendan a su periodo, ya que, como vimos, varias reformas necesarias son de largo aliento. El número de *Argumentos* de julio de 2012 muestra claramente que, desde un sector de la academia, son cada vez más las voces que reclaman a este (ya no tan) nuevo gobierno llevar a cabo modificaciones al modelo económico a través de un rol más activo del Estado.

Lo que se ha intentado señalar es que, haciendo un análisis dentro de un horizonte temporal más amplio, el riesgo de actuar en la búsqueda de lograr satisfactoriamente cambios en la estructura económica podría ser menor que el riesgo de no hacerlo. Quizás el problema es la falsa sensación de seguridad que viene aparejada con el auge económico, de manera que muchas alteraciones aparecen como poco atractivas frente al triunfalismo del milagro peruano. El problema es que cuando se haga notorio que no se puede continuar el crecimiento sin este tipo de cambios, probablemente ya sea demasiado tarde. Ante ello, debe destacar de qué manera se encienden las alarmas, y florece la discusión y crítica al discutir si creceremos 5% o 6% este año, mientras que el silencio reina ante la ausencia de condiciones propicias para crecer de manera autosostenida en el futuro.

Sin embargo, vale notar que parece estar abriéndose un campo para estos debates necesarios. Definitivamente, lo visto en la discrepancia entre Piero Ghezzi y José Gallardo con Félix Jiménez suma, al poner en agenda temas cruciales. La propuesta de los primeros es realizar solo cambios incrementales, donde la creación de burocracias en sectores clave y el liderazgo del Estado jueguen el rol principal. Por su parte, Jiménez plantea que la locación de recursos hacia sectores clave como manufactura debe profundizarse, lo que implica cambios más profundos al modelo económico. Este termina siendo el

conocido debate entre una postura liberal y una más desarrollista; sin embargo, ambas coinciden en la necesidad del accionar estatal y los límites del modelo neoliberal per se. Para solucionar esto, la mera creación de tecnocracias con algunos otros ajustes resulta insuficiente. Una mayor complejidad productiva requiere claras políticas sectoriales de parte del Estado, que favorezcan áreas de mayores eslabonamientos; además, una decisiva mejora en la relación Estado-ciudadanos, atendiendo aspectos como política laboral, educativa y de salud, resulta un sentido común crucial tan conocido en el discurso como ignorado en la práctica. Una mejora en la calidad burocrática ayuda, pero quizás incluso más importante es su contraparte: el involucramiento de actores relevantes de la sociedad civil y mejores canales de comunicación con la población afectada por tales políticas, evitando medidas aparentemente unilaterales, que no lleguen a ser aplicables al obviar lo político. Además, poco de esto será posible sin replantear el muy importante proceso de regionalización. Cuestionar la falta de énfasis del modelo en el empleo y distribución resulta hoy, como siempre, vital.

Para culminar, hace varias décadas, W.W. Rostow (1960) planteaba que había cinco etapas en el desarrollo económico para pasar de una economía tradicional a una madura, desarrollada y de alto consumo. La fase más importante era la del despegue (la tercera), que consistía en dos o tres décadas de crecimiento rápido y autosostenido, en las que la economía capitalista transformaría la estructura económica y social, marcando la transición definitiva al desarrollo económico. Al parecer, un sector importante en lo político mantiene,

sin saberlo, una (mala) adaptación peruana de Rostow: se debe dejar que el modelo económico se asiente y profundice durante dos o tres décadas (sin tocarlo) para que consolide la transición de manera categórica de la economía y el milagro peruano, llevando al país a la élite mundial. Lamentablemente, hay un desfase entre lo que se plantea como central y lo que, al parecer, de verdad lo es: tener solo empresarios con confianza (que se presenta como idilio necesario y suficiente por un sector) no asegura mejor educación, salud, empleo productivo y desarrollo para la población en el tiempo. Justamente, es por ello que la estabilidad del gobierno humalista se estaría traduciendo en su intrascendencia. De este modo, probablemente, este régimen culmine con niveles envidiables en las variables macroeconómicas clave (lo cual no deja de ser importante) y recogiendo elogios del FMI. No obstante, hasta ahora, parece que este periodo de *boom* cumpliría todos los requisitos para ser uno más de los episodios de crecimiento acelerado temporal, en el lenguaje de Hausman et al. (2005), o, simplemente, de oportunidades desperdiciadas, en el más familiar lenguaje del imaginario criollo. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Grompone, Álvaro. "Entre la estabilidad y la intrascendencia: las políticas económicas de la primera mitad del gobierno de Ollanta Humala". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/estabilidad_intrascendencia.html
ISSN 2076-7722