

A UN AÑO DEL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA: Economía: en piloto automático. Política: ¿dónde está el piloto?



Efraín Gonzales de Olarte*

Para entender el primer año del gobierno del presidente Ollanta Humala es necesario tomar en cuenta tres cosas: la estabilidad macroeconómica y el crecimiento heredados de los gobiernos anteriores; la crisis electoral debido a la volatilidad de las intenciones de voto, producto de la debilidad de los movimientos y partidos políticos participantes; y la relativa desconexión entre economía y política.

Probablemente pocos gobiernos han llegado al poder con una economía tan robusta como la que recibió el presidente Humala: crecimiento estable en los últimos siete años, baja inflación, elevadas reservas internacionales, cuentas fiscales

en orden, inversiones al alza. Todo un tesoro para un gobierno en cuyo discurso preelectoral ofrecía compartir los frutos del crecimiento con las mayorías populares. El problema era cómo cumplir con estas promesas a plenitud.

Por otro lado, recordemos que hacia marzo del año 2011 se decía que el Perú iba a elegir entre el cáncer y el sida, cuando comenzaron a encabezar las encuestas Ollanta Humala y Keiko Fujimori. Es decir, por un lado había la sensación de que votar por uno era un “salto al vacío” y por la otra era volver al fantasma del fujimorato, todo ello debido a que los sectores de derecha y de centro no pudieron ponerse de acuerdo sobre una sola candidatura a la cual apoyar, por ejemplo, en torno a Toledo, PPK o Castañeda. Un verdadero drama político en el sentido de que no había capacidad de cooperación frente a la “amenaza”,

* Economista, investigador del IEP y Vicerrector académico de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El autor agradece a Teobaldo Pinzás por sus certeros comentarios a la primera versión de este artículo.

pues el llegar al Gobierno se había convertido en una carrera con intereses microeconómicos antes que una lid política con propuestas doctrinarias creíbles; en consecuencia, era muy difícil conciliar intereses tan dispersos. El Perú, una vez más, tenía que elegir no por el mal menor, sino por el peligro menor. Para poner los nervios de punta.

Era una combinación inédita para el Perú: sanidad y crecimiento económico con zafarrancho político que podía convertirse en un desborde populista. Por ello, una vez conocidos los resultados electorales, se inició un periodo de *lobbies*, presiones y reuniones con el equipo del nuevo gobierno y el mismo presidente, para tratar de influenciar en la conformación del gabinete de acuerdo a los intereses de cada grupo en particular. Para los poderes económicos fácticos, la idea era simple: había que colocar “gente clave” en el gobierno con el propósito de reducir el equipo de la Gran Transformación, considerado radical, incrementar el equipo de la hoja de ruta y, de ser posible, ir hacia la derecha para balancear las ideas y lograr un gobierno que tranquilizara a los inversionistas nacionales y extranjeros. Aquí lo importante era que los ministros, los presidentes o cabezas de instituciones claves como el Banco Central y el Ministerio de Economía, que son los que en realidad controlan el manejo macroeconómico, no sean de las filas del radicalismo humalista.

Por ello, el candidato ganador, al tomar el poder el 28 de julio de 2011, repitió la experiencia de varios casos de América Latina: ganar con un programa de gobierno redistribucionista y populista y gobernar con el programa de sus rivales neoliberales y conservadores. ¿Qué llevó a Ollanta Humala a desmarcarse de su Gran Transformación y optar por una continuidad en lo macroeconómico con una política social un poco más agresiva, que lo mantuviera conectado a su propuesta primigenia?

Al tratar de responder a esta pregunta podemos analizar los resultados económicos del primer año, en el cual lo esencial ha sido el continuismo del modelo primario-exportador y de servicios (PESER) generado por el ajuste estructural de los años noventa del siglo pasado, la persistencia de una política macroeconómica convencional y el reforzamiento de la política social para tratar de compensar las desigualdades generadas por los dos aspectos anteriores. El resultado no podría ser otro que más de lo mismo: crecimiento con desigualdad, aunque con reducción de la pobreza condicionada a dicho crecimiento.

La hipótesis principal es que el Gobierno tuvo que ceder a las presiones de los grandes sectores económicos privados, debido a su debilidad política y la manifiesta debilidad del Estado, incapaz de operar políticas públicas más complejas.

Bajo estas circunstancias, la hipótesis principal es que el Gobierno tuvo que ceder a las presiones de los grandes sectores económicos privados, debido a su debilidad política y la manifiesta debilidad del Estado, incapaz de operar políticas públicas más complejas, como las que se necesitarían para redistribuir no solo consumo, sino sobre todo inversión y políticas sectoriales. En una situación así, no bastaba con el voluntarismo de la Gran Transformación, que solo la podría lograr un partido o un movimiento muy organizado, con cuadros técnicos y políticos para manejar situaciones complicadas y conflictivas, pues había que redistribuir una torta que sigue creciendo. Todo esto a cambio de legitimidad y tranquilidad para aprender a gobernar.

UN AÑO DE ECONOMÍA HUMALISTA: MÁS DE LO MISMO

En verdad, es bien difícil sostener que se haya hecho algo diferente a los anteriores gobiernos en el plano económico. Se tiene la sensación que, una vez establecidas las “buenas prácticas macroeconómicas”, es muy difícil hacer otra cosa al respecto, salvo políticas sectoriales complementarias o políticas sociales más fuertes. Por ello, durante el último año la economía ha seguido creciendo sobre la base del modelo PESER y la estabilidad macroeconómica se ha hecho una costumbre, tanto así que por momentos pareciera que no fuera necesario un Ministerio de Economía; bastaría con un Banco Central, y ni aún esto, medio Banco Central, pues, en la medida que el sector financiero aún sigue dolarizado, la importancia del Banco es bastante menor a la que tiene en países no dolarizados. El MEF se ha convertido más bien en un contralor del gasto fiscal en los tres niveles de Gobierno, basado en la premisa de gastar o invertir en función de la normatividad, llámese Ley del Presupuesto o el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), los cuales están basados en la desconfianza en los gobiernos regionales o locales que están en el lindero de la corrupción o de la incapacidad técnica.

La primera señal de que habría más continuidad que cambio fue que el presidente nombró ministro de Economía al viceministro del gobierno anterior, en lugar del vocero económico durante la segunda vuelta: Kurt Burneo. Luego propuso al presidente del Banco Central de Reserva, de las filas del PPC, para que continúe en el cargo. Ahí se supo que la Gran Transformación pasaba al archivo y que no habría cambios esenciales en el esquema económico. Era en realidad el reconocimiento de que se optaba por lo más fácil, lo que inmediatamente tuvo repercusiones en las encuestas de popularidad, sobre todo en los sec-

tores A y B, y legitimaba a un presidente sobre el que había grandes dudas acerca de lo que haría.

El problema insoluble hasta hoy es el de la desigualdad distributiva. Este problema no está en estrecha relación solo con la política económica y social de corto plazo; en realidad, depende del modelo económico, de la distribución de la propiedad de los medios de producción

La tasa de crecimiento peruana depende menos de lo que haga el MEF o el BCRP. Depende, de un lado, de la evolución de la economía y política internacional: la crisis de Grecia, España e Italia, que ha puesto en jaque la integración y crecimiento europeo; las elecciones americanas y la lenta salida de su crisis; y la relativa desaceleración de la economía China son factores de amenaza. Pero, por otro lado, depende de la construcción, ligada al auge financiero, la nueva industria y los servicios, factores de crecimiento interno, además del factor empresarial en distintas escalas. Por ello durante el primer año la tasa de crecimiento económico ha disminuido solo en un punto porcentual —ha pasado de 6.9% a 5.5%—, debido a que el PBI primario ha crecido en 3%, mientras que el no primario lo ha hecho en 6%. Es decir, la crisis internacional ha afectado las exportaciones, pero no la demanda interna; pero es obvio que es muy probable que el próximo año el crecimiento peruano esté solo en 5.

Un tema que sí preocupa es la tendencia a la baja del tipo de cambio nominal y también real, que conduce a seguir siendo primario-exportadores,

en la medida que el tipo de cambio está ligado a las exportaciones de sectores que gozan de una altísima renta diferencial, como la minería, el gas y el narcotráfico, lo que inhibe la generación de una mayor industria. Una revalorización permanente del sol nos condena a seguir siendo primario-exportadores mientras la demanda por minerales siga dándose, dada la existencia de un “super-ciclo” de crecimiento mundial. En este tema no hay política de largo plazo del tipo de cambio. El gobierno actual, como ha confiado en el monetarismo del MEF y el BCRP, no se ha planteado la trascendencia de este problema, de lo contrario estaría pensando en algún mecanismo monetario o políticas sectoriales para afrontarlo.

La inflación sigue siendo baja debido a la sobrevaluación del tipo de cambio, al incremento de la productividad en algunos sectores, a la política monetaria basada en metas y a que la demanda de los sectores sociales medios y bajos no crece más debido a la desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza. La inflación es una variable económica con un alto contenido político, pues es el indicador que mide cuál es el poder de compra de los ingresos de la gente y relaciona directamente, para enterarse de cuánto “poder” les da el gobierno de turno. Felizmente para Ollanta Humala, los determinantes de la inflación dependen muy parcialmente de sus decisiones. Mientras la inflación sea menor a 5% al año, el Gobierno podrá dormir tranquilo.

Durante este año, los índices de pobreza extrema y no extrema han seguido bajando, debido a que la economía sigue creciendo. Al parecer existe una fuerte correlación entre crecimiento macroeconómico y disminución de la pobreza, aunque nadie del Estado explica por qué. Lo que hay son investigaciones académicas que abonan en esta dirección. No sabemos si los programas sociales

ayudan a bajar la pobreza o si son solo complementarios. La idea es que la pobreza baja por el acceso al empleo, aun si es informal, antes que por el nivel y la efectividad del gasto público. De todas maneras, el presupuesto para gasto social —de 5% a 6% del PBI— nunca ha sido suficiente para contrarrestar los orígenes estructurales de la pobreza, que están más bien en el sistema de propiedad, el acceso a la educación y salud, en la posibilidad de obtener un empleo estable y en los precios relativos (con un dólar tan barato es imposible substituir las importaciones).

El problema insoluble hasta hoy es el de la desigualdad distributiva. Este problema no está en estrecha relación solo con la política económica y social de corto plazo; en realidad, depende del modelo económico, de la distribución de la propiedad de los medios de producción y, sobre todo, de la distribución de las oportunidades de educación. Por ello, no es fácil resolverlo. Pese a que el presidente Humala hizo propuestas para superar este problema, al llegar al Gobierno ha tenido que abandonar las ideas de la Gran Transformación al respecto y contentarse con replantear la política social. Es obvio que para atacar el problema de la desigualdad son necesarios algunos cambios en la política macro, las políticas sectoriales y, coordinadamente, la política social. Y este gobierno hasta ahora solo ha focalizado sus esfuerzos en la política social.

LA POLÍTICA SOCIAL COMO COMPENSATORIA O COMO ALTERNATIVA. ¿CAMBIO DE NOMBRE O DE CONCEPTO? LUCHA CONTRA LA POBREZA VERSUS INCLUSIÓN SOCIAL

Desde el punto de vista político, la política social es la que permite la interacción directa del Gobierno con la población más desprotegida, la que votó por la Gran Transformación y la que tiene

además más rédito político. Por ello, el gobierno humalista está logrando replantear la política social, antaño más de corte asistencialista y populista, en una dirección más cercana al desarrollo humano. Hay que reconocer que tuvo una buena iniciativa al principio del gobierno, cuando, en negociación con los sectores empresariales, logró una contribución voluntaria de mil millones de soles para las políticas de inclusión social, lo que incluso tuvo un sabor a política distributiva. Lamentablemente, tal iniciativa no se institucionalizó como una política de Estado.

Es justamente en el campo de lo social donde el Gobierno ha hecho avances: ha creado el Ministerio de Inclusión Social, ha aprobado la Pensión 65 de jubilación para sectores sin acceso a algún sistema previsional, ha lanzado las becas estudiantiles 18 y está cambiando el obsoleto Pronaa.

Este conjunto de acciones hacen parte de lo que el gobierno humalista entiende por inclusión social desde un enfoque cercano al desarrollo humano, que reemplaza al de la lucha contra la pobreza. La idea es incorporar en la solución a las propias personas organizadas, de empoderarlas. Obviamente, constituye un cambio de enfoque de la política social.

Era necesario un cambio de orientación y de organización de las políticas sociales, pues estaba comprobado que tenía dos problemas de fondo: que los recursos asignados son insuficientes, dada la magnitud de las necesidades de los pobres, y que hay un gran problema de filtración en la ejecución de los distintos programas sociales, que les restaba efectividad e impedía que llegaran a la población objetivo. Pero aún así se logre incrementar los recursos y se tenga más eficiencia y menos corrupción, el problema ha de subsistir, pues son políticas basadas en el consumo subsidiado y, en menor medida, en la producción subsidiada, que

solo después podría generar empleo y dar autonomía de ingreso a los pobres. Si por casualidad hubiera un problema fiscal, los indicadores de pobreza extrema volverían a retroceder.

A un año de este gobierno, lo más característico es que la economía sigue funcionando como si no hubiera habido cambio en el poder, y las políticas de inclusión social se han establecido como "el sello" de este gobierno.

El problema de la inclusión social es que si no está coordinada con la política macroeconómica y las sociales, el alcance será limitado, y no garantizará su sostenibilidad. Es decir, si el tipo de cambio sigue atrasado, las posibilidades de crear más empleo bien remunerado son menores. Si a esto se agrega que no hay políticas para aquellos sectores en los cuales se puede crear empleo, es obvio que los pobres y pobres extremos seguirán persistiendo. La política de inclusión por sí sola no es suficiente, y, como acabamos de explicar, podría ser parte de un esquema un poco perverso; es decir, que algunos instrumentos macroeconómicos no ayuden a crear empleo, por lo que siempre habrá gente esperando alguna ayuda del Estado, para lo cual la política social será funcional. He aquí un gran desafío para el Gobierno: cómo tener las políticas públicas yendo en la misma dirección y de manera coordinada.

¿EL RELATIVO DIVORCIO ENTRE ECONOMÍA Y POLÍTICA?

Desde la época del fujimorato, el ciclo político se ha desconectado relativamente del ciclo económico, sobre todo desde que la inflación es baja. No de otra forma se podría entender que gobiernos como

el de Toledo o el Alan García, al término de sus respectivos periodos, terminaran con una bajísima popularidad, pese a que las tasas de crecimiento fueron las más altas y sostenidas en varias décadas y la tasa de inflación, baja. ¿Por qué la gente no votó por un partido cuyo gobierno había sostenido la tasa de crecimiento y la tasa de inversión, además de reducir la pobreza y firmar varios tratados de libre comercio? Responder a esta pregunta excede los alcances de este artículo, pero sí nos deja la lección de que la economía va en piloto automático y los problemas políticos van por otro lado, lo que lleva a preguntarse sobre la gobernabilidad del país en manos de un presidente con poca experiencia política y un partido de gobierno a todas luces débil para manejar la coyuntura.

Un aspecto importante poco tomado en cuenta es que el Perú vive una etapa de consumismo, al que poco a poco están alcanzando cada vez más capas sociales. No de otra manera se puede explicar la proliferación de centros comerciales, malls y otros servicios que están generando una cultura consumista. Las motivaciones microeconómicas de las personas han logrado que las motivaciones políticas pasen a un segundo plano y, en muchos casos, ni se planteen. Es decir, la despolitización, sobre todo de los jóvenes, constituye una de las razones para el divorcio entre economía y política.

Por ello la política se ha reducido a protestas sociales focalizadas en determinados lugares con agendas específicas que llegan al conflicto a menudo violento que el Gobierno no logra manejar. De ahí la sensación de que la política no tiene un piloto que guíe al país en la dirección cercana a lo que queda de la hoja de ruta.

En esta perspectiva de divorcio entre economía y política, el Gobierno puede darse el lujo de perder congresistas y de disminuir su primera minoría en el Congreso sin que esto tenga alguna repercusión en la economía.

REFLEXIONES FINALES

A un año de este gobierno, lo más característico es que la economía sigue funcionando como si no hubiera habido cambio en el poder, y las políticas de inclusión social se han establecido como “el sello” de este gobierno. Es muy probable que la crisis internacional afecte al Perú, sin embargo, no parece que nos llevará a recesión alguna, aun con la disminución de la inversión extranjera. Hay varios indicadores que siguen mejorando, sin que sea el resultado de alguna política deliberada de este gobierno. Es decir, la economía va en piloto automático y la política pareciera no tener piloto, en la medida que los conflictos sociales no están siendo manejados con tino; sin embargo, tienen como característica que son focalizados y que, salvo por la cobertura de los medios, no se convierten en problema nacional.

Finalmente, mientras no haya una idea de largo plazo de adónde debe ir el Perú en lo económico —quedarnos como primario exportadores, aspirar a una mediana industrialización, combinar industria con servicios, apostar más a la agricultura—, la gestión económica se puede reducir a una buena administración macroeconómica en lugar de una política de desarrollo con inclusión. He ahí el problema de fondo de este gobierno. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Gonzales de Olarte, Efraín “A un año del gobierno de Ollanta Humala: Economía: en piloto automático. Política: ¿dónde está el piloto?”. En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/efrain_gonzales.html

ISSN 2076-7722