

EVALUACIÓN ECONÓMICA DEL PRIMER AÑO DE HUMALA



Miguel Palomino*

El manejo de la política económica durante el primer año de gobierno del presidente Humala puede analizarse desde diversas perspectivas. Se puede hablar de todo lo que no se hizo, lo cual, dadas las carencias de nuestro país, siempre resultará en una larga lista de falencias. Se puede comparar con lo que se esperaba cuando el presidente ganó la primera vuelta, en cuyo caso ha excedido largamente casi todas las expectativas. Sin embargo, es preferible hablar de lo que se ha logrado y, para ponerlo en contexto, compararlo con lo que se consiguió en el primer año de los dos gobiernos democráticos anteriores.

Los peruanos hemos aprendido que, aunque resulte aburrido, lo primero en materia económica es el mantenimiento de las condiciones básicas de estabilidad económica: disciplina fiscal y monetaria y orden financiero. Lo segundo, para que lo prime-

ro se transforme en crecimiento, son condiciones favorables para la inversión socialmente deseable. Lo tercero es un sector público eficiente, capaz de transformar el crecimiento económico en mejores oportunidades para todos.

CONDICIONES BÁSICAS DE ESTABILIDAD ECONÓMICA

En cuanto al primer punto, el nuevo gobierno ha sido exitoso, como lo fueron en términos generales los dos anteriores. Se ha mantenido la independencia del Banco Central de Reserva (BCRP) ratificando a un presidente internacionalmente respetado y el Ejecutivo ha nombrado a técnicos competentes para el directorio. Por ello, pese a la incapacidad del Congreso de nombrar a los directores que le corresponden, la institución más sólida del país sigue manejando acertadamente la política monetaria. La labor del BCR y de su ratificado presidente tiene un elevado grado de aprobación entre los líderes de opinión, y es uno de los pilares de la competitividad del Perú.

* Economista de la Universidad del Pacífico y Ph. D. en Finanzas de la Escuela de Wharton de la Universidad de Pennsylvania. Actualmente es Director Gerente del Instituto Peruano de Economía.

También se ha mantenido la disciplina fiscal. Es cierto que es más fácil ser fiscalmente responsable cuando los ingresos del Gobierno alcanzan su máximo histórico, pero el hecho es que la performance fiscal ha sido mejor que la de los dos gobiernos anteriores. Si utilizamos el concepto de resultado fiscal estructural según lo calcula el BCR, los resultados fiscales estructurales de 2011 (-0.5% del PBI) y la proyección de 2012 (-1.0% del PBI) son mejores que el resultado fiscal estructural promedio de los dos primeros años de García y de los cinco años del gobierno de Alejandro Toledo. El resultado de los dos primeros años de Alan García fue algo mejor, pero el pequeño superávit fiscal estructural (0.2% del PBI) de 2006 —el único registrado en la década pasada— se deterioró todos los años hasta llegar al déficit estructural de 2.3% del PBI que se registró en 2010, pese a ser un año de bonanza económica. Esperemos que este mal precedente no se repita.

Además de estos resultados, es meritorio que el gobierno nacionalista finalmente haya iniciado el cambio en legislación para que las reglas de equilibrio fiscal se fijen en función del resultado estructural, una medida sobre la cual existía consenso entre los economistas, pero que ningún gobierno se animó a implementar antes.

Finalmente, pese a la turbulencia financiera internacional, la actuación de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y del BCR —junto con el crecimiento económico— ha permitido que el sistema financiero permanezca sólido y sin señales de deterioro significativo, a la vez que se mantiene la expansión del crédito que alimenta el crecimiento. El nuevo sol es una de las monedas más estables del mundo, sin que su reducida volatilidad afecte significativamente la tendencia del tipo de cambio en el mediano y largo plazo.

CONDICIONES FAVORABLES PARA LA INVERSIÓN SOCIALMENTE DESEABLE

El gobierno de Humala ha sido claro en cuanto a que se sigue contando con la inversión privada como el mecanismo más importante para lograr el crecimiento económico. El presidente ha sostenido que no se alterarán las reglas básicas de funcionamiento de la economía y que se respetarán los acuerdos y tratados. No existe voluntad de patear el tablero.

Pese a algunos intentos de sus aliados menos pragmáticos o más mercantilistas en el Congreso, el Gobierno ha mantenido los principios básicos del libre mercado.

Se ha mantenido la agenda de apertura comercial y el mensaje de que el progreso económico se centra en mejorar la competitividad de la economía. Pese a algunos intentos de sus aliados menos pragmáticos o más mercantilistas en el Congreso, el Gobierno ha mantenido los principios básicos del libre mercado, y la capacidad de resistir medidas contrarias al interés nacional —por mercantilistas o populistas— propuestas por su propia bancada marcará en buena parte su éxito en el campo económico.

En los últimos años, nuestra riqueza geológica y las condiciones internacionales llevaron a que la inversión en minería se convierta en una de las principales fuentes de crecimiento para el país. El actual gobierno se encontró con una enorme cartera de proyectos mineros, pero también con numerosos y serios conflictos sociales que im-

pedían el desarrollo de estos proyectos, los que esencialmente no habían sido atendidos por el (los) gobierno(s) anterior(es).

Es muy temprano para saber el resultado de los esfuerzos del gobierno actual para resolver los principales conflictos sociales asociados a la minería, y es cierto que el reto sería muy difícil para cualquier gobierno. Por lo pronto, la inversión minera sigue creciendo —señal de que los inversionistas no se han desanimado aún—, pero existe un claro riesgo de que mayores demoras y costos tengan un impacto negativo sustancial sobre las perspectivas de inversión minera y, por ello, sobre las perspectivas de crecimiento económico del país y de las regiones mineras en particular. Contrario a lo que muchos afirman, el *boom* minero ha traído fuertes beneficios para las zonas en las que se realiza esta actividad y para el Perú, tanto en términos monetarios como en medidas de bienestar más amplio.

Un condicionante importante de la inversión socialmente deseable es la regulación adecuada, para lo cual se requieren organismos reguladores competentes y autónomos. En ese sentido, el Gobierno ha tenido una performance deficiente, al demorar excesivamente el nombramiento de los directivos de los organismos reguladores y al devaluar su proceso de selección.

Un punto a favor del Gobierno en esta área, sin embargo, es la reforma de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) que se ha presentado al Congreso (proyecto de ley 1293-2011), que mejoraría sustancialmente el funcionamiento de estos servicios básicos. Los enormes problemas de las EPS son conocidos hace años, pero los gobiernos anteriores no hicieron nada por enfrentarlos.

El gobierno del presidente Humala también ha dado un paso adelante con la recientemente aprobada reforma del Sistema Privado de Pensiones (SPP), la cual, si bien es ciertamente incompleta y es preocupante la forma en que fue aprobada en el Congreso, sin duda introduce diversas mejoras en el SPP. Tomando en cuenta que el SPP requería de cambios significativos hace más de una década y que no se había logrado nada en los dos gobiernos anteriores, los logros de la reforma aprobada son importantes por incompletos que sean.

El rol del Estado en la actividad productiva también puede afectar las condiciones para la inversión socialmente deseable. El gobierno del presidente Humala ha señalado claramente la intención de fortalecer algunas empresas estatales, especialmente la más grande: Petroperú. Los problemas que llevan a que en general la actividad empresarial del Estado no tenga buenos resultados son prácticos y no ideológicos. Como lo indican la experiencia y la literatura especializada, las fallas del Estado son abundantes y difíciles de superar, especialmente cuando se trata de empresas estatales. Sin embargo, es también cierto que los planes anunciados por el Ejecutivo pretenden atender muchos de los principales problemas de estas empresas. Se ha anunciado su listado en la Bolsa de Valores y su intención de obtener capital en ella. La transformación requerida (en función de la calidad de gestión, transparencia y gobierno corporativo) para poder listar y obtener capital en el mercado es tan grande que, si se lograra, se habría dado un gran avance en cuanto a la eficiencia de dichas empresas. Sin embargo, dudamos de que esta transformación se dé, en parte por la confusión y contradicción que detectamos entre el comportamiento propio de una empresa en el mercado de capitales y los mandatos políticos a los que las empresas estatales están sujetas. En todo caso, intentar el cambio no es mala idea.

UN SECTOR PÚBLICO EFICIENTE

El obstáculo más grande al desarrollo económico del Perú es la tremenda ineficiencia e ineficacia del sector público. Aunque en los últimos años el aparato público ha mejorado significativamente en varios aspectos, en general, se ha rezagado con respecto al progreso alcanzado por el sector privado. Existe, pues, amplio espacio de mejora en el sector público, y buena parte de esta mejora no requiere grandes cambios legislativos y estructurales, sino simplemente deseo de hacerlo y voluntad política para enfrentarse a los intereses creados del *statu quo*.

Pese a que sus logros son aún limitados, el gobierno nacionalista ha realizado o iniciado más cambios en el funcionamiento del sector público que los dos anteriores, tanto en términos de estructura como de procesos.

En lo que respecta al gasto social, el Midis está poniendo en marcha importantes mejoras en la focalización y evaluación de los programas sociales para que sean más efectivos y usen mejor sus recursos. El cierre del Pronaa, instrumento favorito del clientelismo político, hubiera sido impensable en los dos anteriores gobiernos, y es una clara señal de la voluntad política del actual gobierno. Si bien es temprano aún para juzgar los resultados de las políticas que está implementando el Midis, existe consenso respecto a que la orientación del esfuerzo es correcta.

Otra buena señal en cuanto al manejo de los programas sociales es que aquellos que fueron parte de las promesas electorales del presidente han sido en general sustancialmente reformulados para mejorarlos, comenzando por una mejor focalización. Con respecto a esta última, el reciente tercer paquete de estímulo fiscal incluye la transferencia de 8.5

millones de nuevos soles al INEI para completar la implementación del padrón general de hogares del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh). Esto también señala el esfuerzo que se viene realizando para mejorar los programas sociales.

Pese a que sus logros son aún limitados, el gobierno nacionalista ha realizado o iniciado más cambios en el funcionamiento del sector público que los dos anteriores, tanto en términos de estructura como de procesos.

En cuanto a la calidad del gasto público en general, se sigue avanzando en implementar el presupuesto por resultados, y se planea que para fin de este gobierno el ciento por ciento de los gastos susceptibles serían asignados mediante presupuesto por resultados. Otro importante factor que ha deteriorado la gestión pública y la calidad del gasto público en general es el absurdo monto máximo de remuneración, que fue quizás la más dañina decisión tomada por Alan García en su segundo gobierno. Pese a que es políticamente muy impopular revertir esta medida, el nuevo gobierno ya ha iniciado el proceso de aumentar los montos máximos de remuneraciones para el personal calificado en el sector público, medida sin la cual sería imposible una gestión pública aceptable.

En otros aspectos en el campo de las remuneraciones, no se ha logrado ningún avance en el tema de los sistemas de estas ni de pensiones públicas, y la abolición del régimen CAS no se logró mediante la aprobación de algún mecanismo que permita la necesaria flexibilidad en el empleo público.

En lo que se refiere a la efectividad de la inversión pública, se están logrando ciertos avances largamente esperados en Proinversión, los que deben permitir mejorar la calidad del gasto en infraestructura pública. El último paquete de estímulo económico incluyó una transferencia de 19 millones de nuevos soles para que Proinversión pueda contratar estudios y consultorías de calidad en la preparación de los más grandes procesos de concesión. Esto debería minimizar el problema del mal diseño y ejecución de las concesiones de infraestructura, que le cuestan enormes sumas al fisco y llevan a pobres resultados. También se esperan cambios legales que fortalezcan la eficacia de las alianzas público privadas y permitan usar más efectivamente esta modalidad de inversión para mejorar la infraestructura pública.

El tema de tributación también tiene un impacto significativo sobre las condiciones de inversión. En respuesta a una de sus promesas electorales, el gobierno nacionalista casi se inauguró con los cambios a la contribución fiscal minera. Independientemente de la carga tributaria que se juzgue adecuada para el sector minero, el nuevo esquema de contribución fiscal de la minería resulta en una mejor distribución del riesgo, lo que favorece la inversión y a la vez aumenta los ingresos fiscales esperados. Esta es una estructura muy superior a las ineficientes regalías mineras introducidas en 2004. Asimismo, es importante que, a pesar de que la discusión que precedió a la aprobación de las nuevas regalías mineras y del impuesto extraordinario a la minería fue en ocasiones muy dura, nunca se pateara el tablero, y siempre se mantuvo la orientación técnica de la contribución fiscal. Así, no obstante la mayor carga fiscal resultante, la inversión minera no se vio negativamente afectada.

No se han logrado avances significativos en lo que respecta a la tributación en general. Pese a las facultades legislativas en materia tributaria que se

obtuvieron del Congreso, no se han dado ni se esperan cambios importantes en los temas fundamentales de ampliar la cobertura tributaria, reducir las exoneraciones y lograr mayor neutralidad fiscal. Si bien se están haciendo algunos esfuerzos y se ha aumentado el presupuesto para estudios de proyectos, la descentralización del gasto ha tenido un costo severo, que solo se puede compensar con mejores mecanismos de planeamiento y control presupuestal a nivel regional y local.

LOS RIESGOS A FUTURO

A solo un año de tomar el mando, el futuro del gobierno del presidente Humala es aún bastante incierto. Los mayores temores respecto a un salto ideológico al vacío se han superado, pero aún existe mucha incertidumbre en relación con la capacidad de gestión. Esto es especialmente cierto para un régimen liderado por personas sin experiencia de gobierno, sin una sólida base de apoyo político y en un ambiente de elevada conflictividad como el que existe en el país. Como indicamos antes, sus adversarios son hoy muchos de los que lo apoyaron durante la campaña electoral, incluyendo muchos integrantes de su partido, tanto dentro como fuera del Congreso. En este contexto, lograr resultados, aun teniendo las mejores intenciones, es un verdadero reto.

Es posible que las dificultades hagan que el Gobierno ceda gradualmente a las tentaciones del populismo facilista, especialmente dada la proclividad que tienen muchos de sus aliados en este sentido. El desgaste de resistir los numerosos intentos por introducir medidas populistas o mercantilistas puede agotar a quienes dirigen el Gobierno, y la falta de una estrategia de comunicación efectiva y los errores de gestión pueden llevarlo a que pierda la batalla por la credibilidad ante la opinión pública.

Sin embargo, todo eso está por verse, y es también posible que los éxitos limitados y la perseverancia permitan avances cada vez mayores, que vayan fortaleciendo la dirección y la confianza del Gobierno conforme la ciudadanía juzgue sus resultados. Hasta ahora, el Gobierno ha mostrado más voluntad política por realizar cambios importantes que el anterior, y, salvo por el tema de la apertura comercial, que los dos anteriores. Ojalá esta voluntad siga produciendo resultados. ————— □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Palomino, Miguel “Evaluación económica del primer año de Humala”. En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/evaluación_económica.html
ISSN 2076-7722