

Debate Jiménez - Ghezzi/Gallardo: *Qué se puede hacer con el Perú*

A raíz de la publicación del libro de Piero Ghezzi, actual ministro de la Producción, y José Gallardo, profesor del Departamento de Economía de la PUCP y actual ministro de Transportes y Comunicaciones, titulado *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo* (Lima: Universidad del Pacífico y Fondo Editorial PUCP, 2013), hubo un intercambio de críticas y respuestas entre los autores y el profesor Félix Jiménez. Este es también profesor del Departamento de Economía de la PUCP y fue el principal responsable del programa de gobierno «La gran transformación», con el que el actual presidente del Perú, Ollanta Humala, candidateó en las elecciones de 2011. El debate apareció originalmente en periódicos de la capital (*La Primera* y *Diario Gestión*) y sitios web de la red peruana (La Mula, y los blogs de los autores y de Félix Jimenez). Consideramos que este era de interés académico para nuestros lectores, por lo que lo reproducimos aquí, con la venia de sus autores. Han sido levemente revisados por ellos para esta edición.

I. «LECTURA BALANCEADA DE LA ECONOMÍA PERUANA»: OXÍMORON O MILONGA

Por Félix Jiménez

El libro *Qué se puede hacer con el Perú: ideas para sostener el crecimiento económico de largo plazo* de Piero Ghezzi y José Gallardo, es un texto con el que vale la pena debatir. Luego de un diagnóstico supuestamente «balanceado» del modelo económico neoliberal, ellos proponen un conjunto de medidas con la idea de que «No tiene sentido arriesgar lo ganado con cambios mayúsculos». Ahora comentaremos solo su «diagnóstico balanceado».

EXPLICACIÓN «BALANCEADA» DEL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA

«El buen desempeño que la economía registra desde comienzos de la década de 1990», se explica —dicen—, tanto por factores internos (el programa de estabilización de 1990 que genera «una mayor fortaleza macroeconómica», «el establecimiento de un modelo de crecimiento orientado hacia el mercado que favorece la inversión privada», la «derrota de la subversión, etc.»), como por factores externos («el alto precio de las materias primas de exportación de los últimos diez años como consecuencia, en gran parte, de la creciente importancia global de la economía China»). «Todo esto, dicen, ha contribuido a un círculo virtuoso de crecimiento, sostenibilidad en el tiempo de las políticas públicas y paulatino afianzamiento de la institucionalidad democrática».

Para «balancear» este diagnóstico optimista, los autores muestran que se ha avanzado poco «en los denominados «pilares del bienestar» de la sociedad». No se ha avanzado en educación y salud de calidad, el crecimiento económico no se basa en aumentos genuinos y generalizados de la productividad, la desigualdad en la distribución del ingreso «sigue siendo alta y persistente», las brechas de bienestar entre las zonas urbanas y del interior del país persisten, etc.

Para explicar este «desempeño desigual» de la economía, dan tres razones: a) desconocimiento al inicio de la década de 1990 del «efecto de la globalización sobre el empleo, la productividad y la distribución o el rol de la educación sobre la ventaja comparativa de las naciones»; b) limitación para hacer buenas políticas públicas debido a «la incapacidad de lograr equipos técnicos estables que trabajen en condiciones adecuadas»; y, c) debilidad institucional que impide «garantizar que el crecimiento económico permita mejores posibilidades y oportunidades para segmentos amplios de la población, y mejorar el modelo».

LOS ERRORES METODOLÓGICOS DEL DIAGNÓSTICO

Ghezzi y Gallardo cometen dos errores metodológicos notables: a) suponen que las políticas fiscal, monetaria y cambiaria no tienen solución de continuidad; y, b) suponen que los problemas en los «pilares del bienestar» no tienen relación con las políticas implementadas en la década de 1990. Si estos errores se pasan por alto, tendríamos que aceptar el oxímoron de que la economía y la institucionalidad de ese período fueron una «luz oscura» y un «atrocio honrado», o el embuste de que las políticas neoliberales no son responsables del deterioro de los «pilares del bienestar».

Primero, las políticas fiscal, monetaria y cambiaria de la década de 1990, no son las mismas que se aplicaron durante el gobierno de Toledo. Sus respectivos esquemas institucionales se reformaron sustantivamente entre 2001 y 2003. Se introdujo el esquema de metas explícitas de inflación, con la tasa de interés de referencia como instrumento de política que reemplazó al control de los agregados monetarios. También se introdujo una

regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario para morigerar las fluctuaciones del tipo de cambio, abandonando el papel de instrumento antiinflacionario que se le asignó durante el «fujimorato». Además, se creó el mercado de deuda pública en moneda local que permitió pre-pagar la deuda pública externa y generar una curva de rendimiento que sirve de referencia para las emisiones privadas de deuda en moneda local. Esto permitió disminuir el peso de la deuda pública externa. La inflación anual de un dígito y menor, en promedio, al 3,5%, y el bajo ratio de deuda a PBI, se deben a estas reformas.

Segundo, la política fiscal de la década de 1990 se orientó a servir la deuda externa y generó superávit primarios en 1991-1993 y 1996-1998, excepto en la «fiesta fiscal reeleccionista» de 1994-1995 cuando estos bajaron a 0,9% y a 0,3%, respectivamente. Esta política afectó al crecimiento al reducir o estancar los gastos en educación y salud, y descuidar la infraestructura social y económica. Además, se desmantelaron las oficinas de planeamiento y estadística sectoriales.

La política monetaria también fue contraria al crecimiento porque encareció el crédito. Su costo disminuyó recién con el influjo masivo de capitales. En un contexto caracterizado por bajas tasas de interés internacional, política monetaria doméstica restrictiva y tipo de cambio sobrevaluado, los bancos se endeudaron en el exterior y dolarizaron crecientemente los créditos en el mercado doméstico. La crisis internacional de 1998-1999, produjo una recesión y un *overshooting* cambiario que generó una crisis bancaria. El rescate bancario le costó al gobierno cerca de mil millones de dólares. Las políticas fiscal y monetaria de esa década fueron inoperantes para salir de la recesión, e ineficientes para bajar la inflación a un dígito.

Las privatizaciones tampoco tuvieron efectos económicos expansivos. Por el contrario, al cobrar precios de monopolio en electricidad y telefonía, se elevó el costo de producción de las empresas. Tampoco podían ser fuente de crecimiento los sueldos y salarios reales porque se mantuvieron estancados en 37,2% de su valor registrado en 1987 y afectó los «pilares del bienestar» de los trabajadores.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En la década de 1990 la economía creció a tasas, a pesar de las políticas macroeconómicas del Consenso de Washington, solo durante cuatro años (1993, 1994, 1995 y 1997). Este crecimiento fue impulsado por el aumento en los precios de los minerales que coincidió con la recuperación de la economía de Estados Unidos: crecieron a la tasa de 38,2% entre 1991 y 1995; pero entre 1995 y 2002 crecieron solo a la tasa de 1,1% promedio anual.

RESPUESTA A FÉLIX JIMÉNEZ

Por Piero Ghezzi y José Gallardo

En la primera de sus varias críticas a nuestro libro *Qué se puede hacer con el Perú: ideas para sostener el crecimiento de largo plazo*, el economista Félix Jiménez comenta el diagnóstico de la economía peruana que proponemos.

En el libro señalamos que la economía peruana ha avanzado notablemente desde su precaria situación a comienzos de la década de 1990 hasta convertirse en un referente macroeconómico. Pero simultáneamente ha tenido un desempeño menos favorable en los factores que más afectan el bienestar de los ciudadanos: el empleo, la productividad y la distribución. Por ello, no solo debe realinearse el modelo para solucionar los problemas señalados, sino que sin ajustes no menores al modelo, lo más probable es que no se alcance el desarrollo.

Uno de los objetivos explícitos del libro es que los economistas empecemos a discutir más seriamente el modelo económico. En ese sentido, bienvenido el debate.

Según Jiménez, nuestro diagnóstico presenta dos «errores metodológicos notables»: (i) asumir que la política macroeconómica no ha cambiado desde las reformas de los noventa, y (ii) el no vincular la evolución de la productividad, empleo y distribución con las políticas implementadas en la década de 1990. En este artículo, quisiéramos rebatir estas críticas.

POLÍTICA MACROECONÓMICA

Jiménez distingue de manera muy marcada la política macroeconómica del gobierno de Toledo de aquellas de la década de 1990 (e implícitamente de aquella post-Toledo). En particular, enfatiza algunas innovaciones realizadas en la administración Toledo como las metas explícitas de inflación, la acumulación de reservas e intervención cambiaria esterilizada y la creación de un mercado de deuda pública en moneda local. En su perspectiva, estos mecanismos contribuyeron a la caída de la inflación y a la reducción de la relación deuda a PBI. Asimismo, Jiménez realiza críticas a las políticas fiscales y monetarias de la década de 1990 por ser excesivamente restrictivas.

En nuestra opinión, la discontinuidad de política macroeconómica durante el gobierno de Toledo, que sugiere Jiménez, es algo artificial. Lo que ha ocurrido ha sido un proceso de aprendizaje y consolidación de la institucionalidad macroeconómica a lo largo de las dos décadas desde las reformas. Las políticas de los años noventa fueron largamente superiores que las de los ochenta y continuaron mejorando sustantivamente en la última década. Por ejemplo, el manejo de la crisis de 2008-2009 fue muy superior al manejo de la de 1998-2000.

Adscribir la reducción de la deuda pública y de la inflación a las reformas de Toledo ignora los efectos cumulativos del aprendizaje macroeconómico y, crucialmente, de los factores externos. En el caso de la deuda pública, el análisis de Jiménez también desafía las leyes de la aritmética. El factor que ha contribuido de manera más significativa a la reducción de la deuda pública (como porcentaje del PBI) es el aumento del denominador: el crecimiento económico acelerado a partir de 2005, dinámica claramente impulsada por la mejora en las condiciones externas. La creación de un mercado de deuda en soles ha tenido el efecto opuesto sobre la deuda pública al que sugiere Jiménez: la tasa de endeudamiento en soles es un poco mayor que en dólares y el sol se ha apreciado significativamente (20% con respecto al dólar entre 2003 y la actualidad). Por ello, el ratio de endeudamiento es más alto que si la deuda se hubiera quedado denominada únicamente en dólares. Naturalmente políticas que buscan crear una curva soberana en soles y limitar la apreciación cambiaria son adecuadas y han tenido beneficios para la economía, pero reducir la deuda pública no ha sido uno de estos beneficios.

La reducción de la inflación en los últimos años tampoco es consecuencia exclusiva de las políticas de la primera mitad de la década pasada. Fue parte de un proceso continuo al que contribuyeron las políticas restrictivas de la década de 1990 y el efecto del aumento de la participación china en el comercio mundial. Está muy bien documentado como los bajos salarios chinos en esa época redujeron la inflación global mediante su efecto en los precios de manufacturas.

Asimismo, acusar las políticas fiscales y monetarias de haber sido extremadamente restrictivas en los noventa es ignorar las tremendas dificultades en las que se tuvo que operar en ese momento. No había mayores alternativas a políticas macroeconómicas restrictivas. El Perú estaba en el proceso de reconstrucción de credibilidad y sin mayor acceso al financiamiento internacional. No era tan fácil hacer algo diferente durante esos años.

MODELO ECONÓMICO

La segunda crítica de Jiménez es más sencilla de rebatir: distorsiona nuestro punto de vista. Somos explícitos en señalar que el rezago en los pilares del bienestar (productividad, empleo, distribución) es consecuencia casi inevitable del modelo. Al comenzar el capítulo 2 (p. 64) indicamos «... el desempeño desigual es el resultado casi inevitable de las reformas implementadas a comienzos de la década de 1990 y del modelo de desarrollo escogido en esa coyuntura». En ese sentido, es simplemente inexacto el segundo error metodológico que según Jiménez cometemos, cuando nos atribuye asumir «que los problemas de los pilares del bienestar no tienen relación con las políticas implementadas en la década del 90». Sí tienen relación y lo recalamos repetidamente en el libro.

A diferencia de Jiménez, creemos que el Perú ha mejorado por la contribución conjunta de tres factores: las mejoras en las condiciones externas, la política macroeconómica y el modelo económico, y no solo por los dos primeros factores. En nuestra perspectiva, las reformas estructurales de la década de 1990 han aportado de numerosas maneras: eliminando las enormes distorsiones a las que estaba sujeta la economía, creando un entorno de mayor seguridad jurídica para la inversión, así como promoviendo y logrando un mejor funcionamiento de los mercados, el acceso a insumos de mejor calidad y menor precio, la expansión de los servicios públicos e infraestructura, la reasignación de los factores y recursos hacia las empresas y sectores donde tuviesen un mayor valor, un mejor alineamiento de los incentivos, entre otros.

Naturalmente hay enormes déficits: el subempleo y la calidad del empleo, la heterogeneidad de la productividad, las diferencias de ingreso, acceso y oportunidades, sugieren una realidad de menores logros y de diferencias demasiado importantes. Como hemos señalado en el libro, los indicadores en los que el país está relativamente más rezagado, son aquellos que en el largo plazo están asociados con el desarrollo económico.

Creemos que en una discusión es también importante enfatizar coincidencias. En concordancia con las preocupaciones de Jiménez es claro que el modelo debe discutirse seriamente y, como hemos señalado en diversos foros, este es un excelente momento para hacerlo por varias razones: (i) las prioridades de política vigentes responden en gran medida a la realidad que motivó las reformas estructurales en el país, muchos de cuyos problemas hoy ya no son relevantes, (ii) es evidente qué es lo que el modelo da y también lo que no va a dar, (iii) existe una brecha entre lo que se sabe y lo que se hace en materia de política económica, (iv) se hace cada día más evidente que la economía peruana no está en la senda del desarrollo, (v) los ingresos han crecido sin una transformación sustancial de la productividad, y (vi) es bastante necesario crear nuevas fuentes de crecimiento y potenciar las ya existentes. Sin embargo, nuestra aproximación es distinta a la de Félix Jiménez. Para nosotros existe la necesidad de discutir el modelo pero desde una aproximación incremental, re-direccionándolo desde lo avanzado.

En síntesis, Jiménez hace dos críticas a nuestra lectura de la economía peruana. Su primera crítica se basa en una distinción algo artificial en las políticas macroeconómicas aplicadas durante el gobierno de Toledo con respecto a las políticas anteriores y posteriores. Ignora así el proceso natural de aprendizaje en política macroeconómica y el entorno internacional. Su segunda crítica está basada en algo que no decimos y, en ese sentido, innecesario rebatir. En los siguientes artículos discutiremos temas más sustantivos y en áreas donde existen diferencias, ahora sí notables, con Félix Jiménez.

II. PARADOJAS DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL: ¿ÉXITO O FRACASO?

Por Félix Jiménez

Piero Ghezzi y José Gallardo, autores de *Qué se puede hacer con el Perú: ideas para sostener el crecimiento económico de largo plazo*, dicen que «las bondades del modelo económico peruano son evidentes. Aspectos centrales de la reforma estructural peruana como el Estado de derecho, el balance de incentivos, la actividad privada como eje de la organización económica, el rol del mercado como guía de la asignación de recursos, la apertura comercial entre otros, han sido determinantes del éxito de los últimos años».

LOS PROBLEMAS DEL MODELO Y LA FALACIA DE SU ÉXITO

Pero ellos mismos mencionan un conjunto de problemas que ponen en duda este supuesto éxito. Dicen con razón que el crecimiento no se basa en aumentos de la productividad, que favorece a los sectores no transables, que las brechas tecnológicas y de productividad entre regiones y entre sectores persisten, que no hay mejoras sustantivas en la distribución del ingreso, que los indicadores de calidad educativa son decepcionantes, en fin, que las políticas públicas nacionales y regionales han sido deficientes o inadecuadas por la falta de una «burocracia técnica o de calidad» y, en general, por «la debilidad institucional del país».

¿Puede ser exitoso un modelo que liberaliza el comercio para eliminar el sesgo anti-exportador de la industrialización proteccionista, mejorar el desempeño exportador de la economía y lograr una localización de los recursos más eficiente, cuando en la realidad hace todo lo contrario? Las exportaciones de manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales, han disminuido de 25% en 1998 a 15% en 2012. Por otro lado, las importaciones totales representan ahora el 152% de la producción manufacturera, mientras que en los años 1974-1975, cuando se hablaba del apogeo de una industria adicta a importaciones, representaban solo el 55,1%. Tampoco se puede decir que hay una mejor asignación de los recursos cuando el crecimiento, además de ser primario exportador, es liderado por los sectores de Servicios, Comercio y Construcción donde se concentra el empleo de baja productividad y calificación. ¿Qué «balance de incentivos» expresa esto?

El modelo neoliberal también se justificó con el argumento de un aumento de la inversión privada y de su eficiencia. En los años de crecimiento 1959-1967 la inversión privada como porcentaje del PBI fue de 18,7%, y en los años de crecimiento neoliberal 1993-1997 y 2004-2012 se mantuvo en 17,4% y 18,3%, respectivamente. (En estos dos últimos periodos, la inversión pública se redujo de 4,5% a 4,1% del PBI). Tampoco aumentó la eficiencia de la inversión, indicador que en términos macroeconómicos se mide mediante la proporción incremental capital/producto (ICOR, por su sigla en inglés). Cuanto menor es esta proporción, más eficiente es la inversión. El ICOR de 1950-1970 fue de 1,69

mientras que el ICOR de 1990-2008 fue de 2,4. Esto significa que para generar una tasa de crecimiento de 1% anual, antes se requería de una inversión nueva equivalente a 1,7% del PBI, mientras que ahora se requiere de una inversión nueva equivalente a 2,4% del PBI. Además, en todos estos años la relación capital/trabajo casi no crece (el peso de la inversión en construcción aumentó, mientras se redujo el de la inversión en maquinaria y equipo). De otro lado, no se morigeran las asimetrías del mercado para que sea «una guía (eficiente) de la asignación de recursos»; por el contrario, aumentó la concentración y centralización de la producción y de la propiedad (en especial de las tierras).

Finalmente, no se puede decir, sin avergonzarse, que el Estado de derecho es parte de la reforma estructural neoliberal. La década de 1990 fue de violación sistemática al Estado de derecho, como lo fueron los años siguientes, en especial el gobierno de Alan García que debe llevar en su conciencia la masacre de Bagua. La práctica neoliberal de la política hizo de la corrupción una forma de gobierno. Se atropelló la división de poderes y se violaron los derechos humanos y de los pueblos originarios.

INSTITUCIONES EXTRACTIVISTAS ACOMPAÑAN AL MODELO

Ghezzi y Gallardo afirman que la debilidad institucional que acompaña al modelo, está asociado a «factores más estructurales (y permanentes)». No es serio desvincular la «debilidad institucional» del país del modelo neoliberal. En la lógica de este modelo está la «opción por la ventaja comparativa» de especializar al país en la «extracción» de los recursos y usufructuar de su renta natural; también está la apuesta por un crecimiento exportador sobre la base del mercado externo y al capital extranjero, dejando de lado el desarrollo de los mercados internos (en clara oposición a los modelos de crecimiento endógeno que ellos dicen adherir). Se fomentó así una competitividad espuria «abaratando» el costo del trabajo («flexibilizando» el mercado laboral). En suma, el modelo neoliberal estimuló la competencia entre países en desarrollo por dismantelar sus estándares regulatorios (*race to the bottom*) para atraer al capital extranjero.

Por lo tanto, la debilidad institucional actual no es ajena sino funcional al modelo neoliberal extractivista. La institucionalidad neoliberal es en este sentido tan extractivista como las instituciones de la colonia. Al decir que sus causas son más «estructurales y permanentes», Ghezzi y Gallardo evaden el tema central planteado por Acemoglu, Robinson y otros autores.

A MODO DE CONCLUSIÓN

«Para seguir la ruta del desarrollo —dicen Acemoglu y Robinson— se tiene que resolver algunos problemas políticos básicos. El problema está en quién tiene el *Poder* (cómo se toman las decisiones, quién toma esas decisiones y por qué los que tienen el poder deciden hacer lo que hacen)». La solución está entonces por el lado de la política y de los procesos políticos. Pero sobre esto trataremos en nuestro próximo artículo.

RESPUESTA A FÉLIX JIMÉNEZ (II)

Por José Gallardo y Piero Ghezzi

En su primera crítica (Lectura balanceada de la economía peruana: oxímoron o milonga) Jiménez forzó argumentos para criticar nuestro diagnóstico, quizás porque las diferencias sobre la evolución de la macroeconomía eran solo de grado. En su segunda entrega, por el contrario, encontramos tres discrepancias fundamentales: sobre el modelo, las instituciones y la industrialización.

Félix Jiménez sostiene que el modelo ha fracasado ya que no ha mejorado el desempeño exportador de la economía, ni logrado una utilización más eficiente de recursos. También indica que la debilidad institucional, que nosotros resaltamos, es funcional al «modelo neoliberal extractivista».

En este artículo quisiéramos responder estas dos críticas, así como comentar su propuesta alternativa de modelo, que incluye la industrialización del país.

PARADOJAS DEL MODELO

Félix Jiménez considera que diversos problemas de la economía peruana se originan en el carácter primario exportador del modelo. No le reconoce mérito alguno al denominado modelo neoliberal. Enfatiza el deterioro de las exportaciones manufactureras como porcentaje del PBI e identifica una menor eficiencia de la inversión. Como corolario de sus críticas sugiere sustituir el modelo de crecimiento.

Tiene sentido contrastar cifras. El sesgo antiexportador del modelo que Jiménez identifica simplemente no existe. Las exportaciones peruanas han crecido sustancialmente. Las exportaciones no tradicionales se cuadruplicaron en los últimos diez años (pasaron de \$2620 millones en 2003 a \$11 047 millones en 2012). Naturalmente se ha reducido su participación como porcentaje de las exportaciones totales. Pero ello es en buena medida resultado del aumento sustancial de los términos de intercambio, que influyó tanto en la cantidad como en el valor de las exportaciones tradicionales (que pasaron de \$6356 a \$34 247 millones en ese mismo período).

Es cierto que la economía peruana muestra poca diversificación y menos transformación de lo que usualmente se acepta. Nosotros resaltamos estos puntos repetidamente en el libro y en distintos artículos. Pero las críticas de Félix Jiménez van mucho más lejos de las de los propios autores que han identificado estos problemas. Dani Rodrik, Michael Porter o Ricardo Hausmann, han realizado críticas más matizadas de la economía peruana, y han reconocido también sus fortalezas.

Una muestra de los aspectos positivos del modelo es que varios de los principales problemas que las reformas estructurales quisieron corregir en la década de 1990, ya no son relevantes. Esto sugiere un avance sustantivo desde aquellos años de reforma.

El cambio del modelo en el sentido que ha venido sugiriendo Félix Jiménez no solo implicaría tomar riesgos excesivos en términos de credibilidad y consistencia de políticas, sino que sería innecesario. En nuestra opinión, las mejoras en empleo, productividad y desigualdad, así como mejores perspectivas de crecimiento de largo plazo, son esenciales y tienen que lograrse con ajustes sustanciales al modelo, algo que algunos analistas aún no aceptan, pero de manera incremental. Es decir, corrigiendo lo que el modelo claramente no está dando, pero sin desandar lo avanzado. La estrategia propuesta en el libro parte de un análisis de las características del funcionamiento político, y propone tanto importantes cambios burocráticos como una mayor sofisticación de la política económica. En muchos casos los instrumentos de política económica están respondiendo a visiones y problemas de la década de 1990 que o ya no existen o no pueden resolver.

El problema fundamental de la economía peruana no es exportar materias primas. El problema es la ausencia de políticas económicas que compensen los efectos no deseables del modelo. Particularmente, la pérdida de competitividad resultante de que el aumento en ingresos medios no sea acompañada por un adecuado crecimiento de la productividad. Para entender dicha ausencia es necesario tener en cuenta los rasgos institucionales de la economía peruana y las características del sistema político. Esto nos lleva a una segunda discrepancia.

INSTITUCIONES

Posiblemente nuestra mayor discrepancia es con su visión sobre la institucionalidad. Félix Jiménez ha expuesto la necesidad de cambiar el modelo primario exportador de instituciones «extractivas» por un modelo industrial de instituciones «inclusivas».

Jiménez confunde modelo con institucionalidad. En particular, el hecho de que el modelo primario exportador se dé en industrias «extractivas» no implica que la institucionalidad sea «extractiva» en el sentido de Acemoglu y Robinson. Comencemos por definir institucionalidad. La dotación institucional de un país se refiere al funcionamiento y características del sistema político (poder ejecutivo, poder legislativo), las capacidades burocráticas de un país, el funcionamiento del poder judicial, la ideología, las normas y costumbres de la población, entre otros. Estos factores determinan las reglas de juego en una sociedad.

Acemoglu y Robinson indican que existen economías con instituciones «inclusivas», donde las reglas de juego incentivan a una parte relevante de la población a participar de la economía y donde la propiedad, libre entrada a industrias, creatividad e innovación están adecuadamente protegidas. Las instituciones «inclusivas» son las que, según los autores, promueven en el largo plazo la prosperidad económica. En oposición, existen también economías con instituciones «extractivas» donde las reglas de juego están diseñadas mayormente para extraer el ingreso y riqueza de un grupo para beneficiar a otro.

Las instituciones económicas «extractivas» pueden generar crecimiento por algunos años o décadas; pero sin un proceso paralelo de destrucción creativa schumpeteriana, el crecimiento eventualmente se estancaría. A diferencia de lo que asume Félix Jiménez, las instituciones «inclusivas» en el sentido de Acemoglu y Robinson no tienen que ver con la producción manufacturera, sino con el funcionamiento del sistema político, del poder judicial, etc. Es posible tener un modelo exportador de materias primas con instituciones «inclusivas» (Noruega) así como un modelo exportador de bienes manufactureros con instituciones «extractivas» (México).

Si la institucionalidad es mala para un modelo primario exportador, también lo será para un modelo de industrialización. El poder judicial con un modelo industrial será el mismo que con el modelo actual. El Perú ya tuvo una etapa en la que el extractivismo institucional se combinó con un modelo de industrialización a fines de la década de 1980. Los resultados son ampliamente conocidos: los numerosos mecanismos preferenciales creados para impulsar el crecimiento industrial como fueron los dólares MUC, los controles de precios, los aranceles diferenciados, entre otros, fueron utilizados para extraer ingresos y para beneficiar a un grupo en control de los instrumentos de política económica. Paralelamente operaron otros mecanismos extractivos como la expropiación de los ahorros en dólares y el empleo público partidario, que terminó por destruir el modelo de gestión de las empresas públicas ya afectado por la crisis de la deuda latinoamericana. La existencia de episodios de corrupción en el funcionamiento de modelos de crecimiento tan distintos (teniendo en cuenta los graves casos de corrupción en la segunda parte de la década de 1990) evidencia que la constante es la fragilidad institucional.

En el Perú, la reforma de la década de 1990 se dio en el contexto de debilidad institucional. Es verdad que la reforma no ha ayudado a construir institucionalidad más allá de ámbitos como la macroeconomía (como lo evidencia las grandes diferencias de oportunidades y accesos que hay actualmente en el país). Pero de ahí a concluir que un Estado exportador de materias primas es inherentemente débil hay una gran diferencia. Félix Jiménez ignora los casos exitosos de economías que exportan recursos primarios como Australia, Noruega, Canadá e inclusive Chile; así como los numerosos fracasos de numerosas experiencias industrializadoras en Latinoamérica (como el Perú) causados precisamente por ignorar cómo opera la institucionalidad.

La persistencia de problemas indica la relevancia del equilibrio político. Estos tienden a perpetuarse por falta de partes interesadas con influencia (ausencia de *stakeholders*) o problemas de agencia común que llevan a un funcionamiento burocrático lejano de un estándar aceptable. Los problemas institucionales se ha acentuado en la última década con la pérdida de cuadros por una deliberada política salarial de debilitamiento del sector público, interferencia política con propósitos rentistas y el desarrollo del sector privado que ofrece mejores oportunidades laborales. El debilitamiento burocrático ha llevado a un deterioro de la política económica y la justa sensación de deterioro institucional.

INDUSTRIALIZACIÓN

Una tercera discrepancia con Félix Jiménez es con su concepción de desarrollo manufacturero como alternativa al modelo actual. En nuestra opinión, una condición necesaria para cambiar el modelo es que la alternativa sea factible. Nosotros creemos que es necesario diversificar pero es importante entender cómo hacerlo. Algunas acotaciones:

Primero, la visión industrialista cree erróneamente que la falta de diversificación es una prescripción de política cuando en realidad es solo un diagnóstico. Las estrategias de crecimiento centradas en la producción manufacturera requieren la homogeneidad de las capacidades de la fuerza laboral. Esto implica enormes demandas sobre el sistema educativo. El país no tiene las posibilidades para implementar una estrategia de industrialización como la concibe Félix Jiménez en horizontes de tiempo cercanos, sin que sean precedidas por mejorar sustancialmente las capacidades productivas (educación, conocimientos, tecnología, investigación, capital humano). Reorientaciones del aparato productivo no acompañadas por esas mejoras sustantivas terminarían en esquemas principalmente enunciativos, sin mayor diversificación y a costa de distorsiones sustanciales.

Segundo, las reales capacidades productivas de la economía peruana solo podrán ser claramente identificadas cuando las brechas causadas por las deficiencias de las políticas económicas sean disminuidas sustancialmente. Estas brechas son importantes en educación, política de competencia o eficiencia del gasto público. Solo después de resolver estos problemas podremos saber el potencial de nuestras ventajas comparativas (creadas a través de la educación), el grado de competitividad (a través de mayor competencia en los mercados) y capacidad de generar complementariedades (a través del uso eficiente de los recursos fiscales).

Tercero, la diversificación no tendría que ser necesariamente hacia manufactura. Esta actividad es menos beneficiosa que antes. Historicamente, la manufactura ha tenido dos características positivas altamente deseables. Por un lado, demandaba abundante mano de obra de calidad y, por otro lado, permitía gran crecimiento en la productividad ya que esta convergía rápidamente con el resto del mundo. La industrialización fue lo que permitió el desarrollo de países como Japón y Corea. En esos países se traspasó trabajadores de sectores de baja productividad al sector manufacturero, que tenía alta y creciente productividad. Sin embargo, en los últimos años han ocurrido grandes cambios en la industria manufacturera global. La manufactura se está concentrando en cadenas de valor de tipo global y localizada en tres regiones fundamentales (alrededor de Estados Unidos, de Alemania y de Japón/China). En los países situados alrededor de estos polos se producen generalmente componentes del producto final. Eso reduce su interrelación con el resto de la economía doméstica. También implica que los países situados geográficamente lejos de dichas cadenas tengan una gran desventaja competitiva.

Adicionalmente, el proceso de automatización implica cada vez menor intensidad en mano de obra. Por ello, de un lado, la industrialización manufacturera no tiene las

características deseables de antaño y, de otro lado, tiene características sobre las cuales es necesario adecuarse con estrategia.

Lo más relevante, por ello, es empezar a sofisticar la política pensando en política industrial pero en su versión moderna; reduciendo los cuellos de botella al crecimiento regional, creando diversas complementariedades a la inversión privada que pasen ciertamente por las externalidades tecnológicas, de información y coordinación, pero que se extiendan a las reformas de las políticas de competencia y de gasto público, y que sean acompañadas por una política comercial más estratégica. En síntesis, sofisticar la política para reorientar el modelo, pero sin un cambio disruptivo injustificado.

En esencia, Félix Jiménez no le da ningún crédito al modelo de desarrollo actual del Perú, en lugar de aceptar que tiene tanto aciertos como desaciertos. Asimismo, asocia los problemas institucionales del Perú con el modelo e ignora el hecho que la debilidad institucional ha sido continua en el Perú y ha estado acompañada de diversos modelos, incluyendo el de industrialización que él favorece. Por último, cambios en las actividades económicas como sugiere Jiménez sin mejoras sustanciales en las capacidades productivas llevarían, casi seguramente, al fracaso.

Notas al pie

1. En su primera crítica al libro, Félix Jiménez señala la relevancia de las reformas a la política macroeconómica en la administración Toledo en relación con el manejo macroeconómico en el período posreforma. En el libro señalamos que las políticas macroeconómicas mejoraron en la década de 1990 respecto a la década de 1980 y que las políticas de la última década — donde se sitúa la administración Toledo— fueron superiores a las políticas macroeconómicas de la década previa. No omitimos las importantes contribuciones del propio Félix Jiménez en su paso por el MEF, pero creemos que las mejoras se dieron desde la década de 1990 y han tenido que ver con un número amplio de especialistas.

III. CAMBIOS PARA NO CAMBIAR EL MODELO: EL «GATOPARDISMO» NEOLIBERAL

Por Félix Jiménez

Ghezzi y Gallardo, autores de *Qué se puede hacer con el Perú: ideas para sostener el crecimiento económico de largo plazo*, dicen que el desigual desempeño de la economía se explica fundamentalmente por la existencia de una institucionalidad débil. Sostienen que esta debilidad institucional es «en última instancia la razón por la cual la burocracia y las políticas públicas son imperfectas». Pero, cuando llegan al tema de cómo resolver ese desigual desempeño, afirman que el cambio institucional es un «proceso bastante lento y endógeno» y que, por lo tanto, no hay mucho por hacer en este terreno.

INSTITUCIONALIDAD: ¿DÉBIL O EXTRACTIVISTA?

Ellos prefieren hablar de debilidad en lugar de extractivismo. Si la institucionalidad explica, entre otras cosas, la ausencia de educación de calidad, la persistencia de la desigualdad y un crecimiento económico que no se basa en aumentos de la productividad, entonces se trata nada más y nada menos que de una institucionalidad extractivista, rentista. Acemoglu y Robinson —cuya visión ellos califican de pesimista— dicen que «las instituciones políticas extractivistas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. Las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivistas deben depender inherentemente de las instituciones políticas extractivistas». Precisan, además, que las instituciones económicas extractivistas «no crean incentivos para el progreso económico ni redistribuyen simultáneamente la renta y el poder»; en suma, no «fomentan la innovación, ni el aumento de la productividad y de la prosperidad económica».

LA «PARADOJA DE LA EVASIÓN»

Ghezzi y Gallardo dedican el 72,5% de su texto al desarrollo de un diagnóstico en el que se destaca, de manera recurrente, la debilidad institucional como causa del desempeño desigual de la economía. Pero, no tienen propuestas de cambio institucional. Si la institucionalidad —dicen— es una «variable de estado» (endógena), entonces el cambio puede circunscribirse a cierta burocracia y política pública (sus variables de control o exógenas). «Aquí sí se pueden hacer cambios en el corto y mediano plazo, —dicen—. Empero, esta clasificación *ad hoc* les sirve para oscurecer la «paradoja de la evasión» en la que incurrir. Saben que la causa del problema es la débil institucionalidad, pero evaden diseñar «un cambio institucional».

¿Se puede hacer cambios en la burocracia y la política económica sin hacer cambios institucionales? Para Acemoglu y Robinson: «Es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso. Por ejemplo, las instituciones políticas de una nación determinan la capacidad de los ciudadanos de controlar a los políticos e influir en su comportamiento. Esto, a su vez, determina si los políticos son agentes (aunque sea imperfectos) de los ciudadanos o si son capaces de abusar del poder que se les confía o que han usurpado, para amasar sus propias fortunas y seguir sus objetivos personales en detrimento de los de los ciudadanos».

La solución está, entonces, en el campo de la política. Ghezzi y Gallardo construyen sus variables de «estado» y de «control», ignorando el tema del poder político y económico. «El problema fundamental es que necesariamente habrá disputas y conflictos

sobre las instituciones económicas —dicen Acemoglu y Robinson—. Diferentes instituciones tienen distintas consecuencias para la prosperidad de una nación, sobre cómo se reparte esa prosperidad y quién tiene el poder».

CAMBIOS PARA NO CAMBIAR EL MODELO

Para superar el desigual del desempeño del modelo económico, Ghezzi y Gallardo proponen crear «superburocracias técnicas» en las áreas donde «no existen grupos de interés» (educación, desarrollo rural y lucha contra las actividades delictivas); y, fortalecer el liderazgo del Estado en donde hay diferentes grupos de interés y burocracias calificadas (política fiscal, regional, de competencia y de infraestructura física y social). No proporcionan criterios para mejorar, por ejemplo, la calidad y orientación de la educación o del gasto, pero justifican la clasificación de sus propuestas del «cambio» recurriendo a la teoría de la agencia (o agencia ampliada).

Pero como han dejado de lado la Política, no se les ocurre imaginar que hay un problema de agencia mayor: el *agente* (el presidente elegido) en lugar de realizar el mandato del *principal* (sus electores), gobierna con los que no han sido elegidos, obedeciendo el mandato del poder económico. Hay riesgo moral porque el *principal* no puede controlar la conducta del *agente* que eligió, con el agravante que este *agente* abandona el «programa» con el que fue electo sin remordimientos ni sanciones. El riesgo moral de nuestra actual democracia «es la posibilidad real de que el *agente* (elegido) tenga un comportamiento indebido o inmoral, y este riesgo aumenta cuando no existen, o son débiles, los mecanismos de control».

A MODO DE CONCLUSIÓN

Cuando terminé de leer el libro de Ghezzi y Gallardo, me acordé de la novela «El Gato-pardo», de Giuseppe Tomasi di Lampedusa que aborda los conflictos sociales y políticos en Sicilia de los años 1860 originados por la expansión de una nueva clase urbana y burguesa. Fabrizio Corbera, príncipe de Salina, está preocupado por preservar el orden aristocrático y clasista que le da poder. Cuando la crisis se agudiza, su sobrino Tancredi le dice: «Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie». Después que los cambios se realizan, la vieja aristocracia se mantiene en el poder aliado, a través del matrimonio, con la nueva élite urbana.

RESPUESTA A FÉLIX JIMÉNEZ (III): EL GATOPARDISMO NEOLIBERAL

Piero Ghezzi y José Gallardo

En su tercera crítica, «Cambios para no cambiar el modelo: el gatopardismo», Jiménez indica que los ajustes que sugerimos al modelo no son realizables ya que ignoramos las variables políticas y que, en última instancia, la influencia de los grupos de interés determina lo que se puede hacer. También sostiene que dado que el modelo actual le es funcional a dichos grupos de intereses no habrá cambios posibles sin cambios radicales institucionales. Nos califica también de «gatopardos neoliberales», por sugerir cambios que sirven para no cambiar nada. Jiménez también puntualiza que no hacemos propuestas concretas sobre qué hacer.

Creemos que en esta última entrega Jiménez presenta la única crítica profunda de la serie: ¿Es posible hacer ajustes al modelo económico sin cambios institucionales radicales? Lamentablemente ese mérito lo desvirtúa al tomar visiones muy parciales de una realidad compleja o por hacer una lectura equivocada del libro. Por ello confunde y tiene desaciertos notorios.

LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA

Jiménez indica que no consideramos la política. Esa apreciación es incorrecta. El marco conceptual construido en el libro tiene como centro el análisis del proceso político. Una de las principales contribuciones del libro consiste en no basarse en los distintos enfoques de crecimiento utilizados en las últimas dos décadas [1]. En su lugar, mira las oportunidades en política económica que ofrecen las fallas del sistema político.

Luego de presentar el diagnóstico de la economía y sus posibilidades, en los capítulos 6-8 del libro se hacen propuestas. En el capítulo 6, enfatizamos que existen dos fallas esenciales asociadas al proceso político peruano. Primero, el mal funcionamiento del sistema político determina que a veces problemas importantes no tengan como contraparte esfuerzos proporcionales en la política económica. Esto ocurre por la ausencia de parte interesadas con interés (*stakeholders*) en el sistema político y explica la persistencia de problemas.

Este es el caso en educación, desarrollo rural o la lucha contra actividades delictivas. La solución para suplir este vacío es crear burocracias técnicas altamente especializadas y sostenibles, como existe para la macroeconomía, en estas áreas. Estas burocracias aun inexistentes, que podrían hacer un verdadero diagnóstico del problema y diseñar soluciones, permitirían balancear la ausencia de influencia de estos sectores y generarían otros motores de crecimiento en la educación y en el agro (como ocurrió en la reforma china).

La segunda falla de institucionalidad política que resaltamos es que en algunos casos existen numerosos *stakeholders* en la política económica (varios principales) que presionan sobre la burocracia (agente) en el desempeño de sus tareas. Es el problema de agencia

común. Esta característica determina que la burocracia haga mucho de aquello en lo cual los *stakeholders* están de acuerdo y poco o nada en los temas en las cuales sus agendas no coinciden. Un ejemplo de este tipo de problema es el rápido incremento en el gasto público (en lo que todos coinciden) y los pocos avances en la calidad del mismo (a lo que muchos se oponen). En los capítulos 7 y 8 planeamos la solución de liderazgo y agenda de política económica explícita a estos problemas.

Por lo tanto, no se entiende como Jiménez puede decir que en el libro se ignora la importancia de las variables políticas y la influencia de los grupos de interés. No solo enfatizamos la relevancia de la economía política, sino que nuestras propuestas se centran totalmente en las oportunidades que ofrece el sistema político.

SOBRE EL ROL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La crítica de fondo de Jiménez es la imposibilidad de hacer ajustes al modelo sin cambios fundacionales en la institucionalidad.

Acemoglu y Robinson (*Por qué fracasan los países*, 2012) reconocen que el cambio institucional es un tema central pero al mismo tiempo esquivo, por la tendencia de los intereses en control de acrecentar su poder y capacidad de beneficiarse. Acemoglu y Robinson (A&R) tienen una visión pesimista del potencial de la política económica y de que un país como el Perú, al que citan como ejemplo de mala institucionalidad, pueda desarrollarse.

Nosotros explícitamente decidimos tomar una visión menos pesimista (algunos podrían llamarla menos determinística) que A&R sobre el potencial de la economía peruana. Creemos que si bien la institucionalidad está predeterminada en el corto plazo es posible fortalecerla en el mediano plazo. Una manera de hacerlo es a través de las políticas económicas.

En el libro motivamos con ejemplos porque la institucionalidad, en muchos casos con raíces coloniales, no puede ser la única variable que explica el desempeño de largo plazo de los países. En primer lugar, encontramos como el rezago de América Latina con respecto a Occidente es un fenómeno de la segunda mitad del siglo XX y particularmente entre 1970 y 1990, que es precisamente cuando las políticas económicas fueron peores. En segundo lugar, usamos la bien documentada diferencia entre Jamaica y Barbados, dos países con institucionalidad muy similar pero con resultados macroeconómicos muy diversos, para sugerir la relevancia de factores más allá de la institucionalidad. En tercer lugar, usamos el ejemplo de la institucionalidad macroeconómica peruana de los últimos 25 años. Ésta estaba destrozada a finales de la década de 1980. Pero con buenas políticas económicas su credibilidad se fue fortaleciendo. Las burocracias mejoraron y eso, a su vez, permitió mejorar las políticas. Se dio así un círculo virtuoso entre institucionalidad y políticas económicas. Además citamos un notable artículo de Hall y Jones presenta evidencia empírica consistente con estos ejemplos.

Pero paradójicamente, tal vez la validación externa más importante de nuestra diferencia con el diagnóstico de A&R puede ser hallado en el muy reciente artículo de Dani Rodrik («When ideas trump interests: preferences, world views and policy innovations»), publicado con posteridad al libro.

En el artículo Rodrik indica que los modelos de economía política, que naturalmente le ponen mucha importancia a los grupos de interés, son incompletos al ignorar el rol de las ideas. Nuevas ideas pueden tener un efecto sobre lo que se termina haciendo. Por ejemplo, se ha culpado mucho de la reciente crisis financiera internacional a los intereses de las instituciones financieras. Sin embargo, un rol crucial también jugaron las ideas de que la desregulación financiera era beneficiosa para la sociedad (y no solo para Wall Street). Ideas equivocadas llevaron a políticas económicas también equivocadas.

Los distintos grupos de interés tiene ideas de cómo ciertas políticas los afectarán. Sin embargo, esas ideas pueden cambiar. En algunos momentos en la historia la élite empresarial peruana ha pensando que el proteccionismo arancelario les era favorable, y en otros, perjudicial. En la actualidad cree que no hacerle cambios al modelo económico les es beneficioso, pero en el mediano plazo van a darse cuenta que les es perjudicial. Un cambio eventual en ideas hará que apoyen nuevas políticas económicas de ajuste al modelo económico.

Rodrik cree que las políticas públicas tienen un rol importante, lo que no podría ser si lo único que importan son los grupos de interés y la economía pública. Sin embargo, recientemente A&R reconocen que efectivamente Rodrik tiene razón en enfatizar el rol de las ideas y del liderazgo. A&R Indican que por ejemplo «es difícil de entender enorme impacto de Nelson Mandela en la política sudafricana —y más allá— sin incorporar el liderazgo y las ideas en nuestro paradigma de economía política». Los propios autores que Jiménez usa para rebatirnos admiten que su modelo es incompleto. En ese sentido, debería existir un rol para las políticas públicas.²

Félix Jiménez ha señalado en numerosas oportunidades que el cambio institucional se produce al cambiar el modelo, de pasar de un modelo primario exportador a uno de tipo manufacturero. Confunde extractivismo de la actividad económica con el extractivismo de las instituciones. Ciertamente las actividades económicas tienen instituciones que las sustentan, pero el funcionamiento del poder judicial, oportunismo, etc. no cambian con el modelo. Como comentamos en la segunda respuesta a la crítica de Jiménez, la historia del país antes de las reformas estructurales muestra instituciones extractivas con un modelo de crecimiento de industrialización.

EL GOBERNANTE Y LA INSTITUCIONALIDAD

Un tema relacionado es el cambio de agenda de los gobernantes al llegar al poder. Esto es comprensiblemente sensible para Félix Jiménez. Pero esto no solo es el resultado de la presión de los grupos de interés. Las instituciones de una economía son más generales y

transversales de lo que acepta Jiménez. Las limitaciones institucionales nacen del poder judicial, el poder legislativo, el poder ejecutivo, las normas y costumbres, las ideas, las burocracias, la media.

¿No se mejora porque no hay una voluntad de mejorar o porque hay una sensible debilidad de cuadros técnicos? O porque existe una exacerbada reacción a propuestas de cambio por parte de intereses en el ámbito de los gobiernos nacionales, regionales y locales? O porque las propias propuestas de cambio existentes son ineficaces porque no consideran el proceso político?

Las propuestas de Félix Jiménez han encontrado mucha oposición por sospechas bien fundadas. Cambios tan dramáticos no puedan hacerse bien con las capacidades burocráticas actuales del país. Por ejemplo, cuando Jiménez, un profesional probo, piensa en empresas públicas tiene el convencimiento de que gente como él las manejarían. No entiende que los participantes del proceso político precisamente verían una gran oportunidad para tomar ventajas del empleo público y en las compras de estas empresas. Verían en el sector público las condiciones de ingreso que el mercado laboral privado no les ofrece. La fragilidad institucional y la existencia de presupuestos blandos seguramente se combinarían para un mal desempeño.

LOS RESULTADOS IRÓNICOS DEL RADICALISMO DE JIMÉNEZ

Al proponer cambios tan dramáticos, Félix Jiménez paradójicamente escoge no cambiar nada. En el contexto de alto crecimiento de la economía peruana estrategias fundacionales como la de Jiménez no tienen espacio. Él debiera haberse dado cuenta mejor que nadie a raíz del abandono de la «Gran Transformación» entre la primera y segunda vuelta. Pero, en su lugar, simplemente no le reconoce ningún logro al modelo y persiste en el error. Asimismo, presenta propuestas con visiones parciales que suponen, de un lado, desandar lo andado y, de otro lado, no prestan atención a las debilidades del activismo.

Por ello, las propuestas de Félix Jiménez terminan siendo tan ineficaces como las de aquellos a quienes él critica. Su falta de eficacia no se debe a que él no tenga un genuino deseo de mejorar las cosas, ni a que le falte relevancia a la pregunta que implícitamente plantea (¿puede el Perú no cambiar y seguir con modificaciones que no cambien nada?) sino a su impracticabilidad.

¿Qué propuestas de cambio son eficaces? Sabemos que las políticas económicas debe tomar en cuenta la economía política en un sentido amplio para ser efectivas. Por ejemplo, Steven Levitsky señalaba durante las elecciones del 2011, que en economías con un importante crecimiento económico, como el Perú, nuevos gobernantes no implementaban mayores cambios en el manejo económico.

Las propuestas de nuestro libro están diseñadas para maximizar su posibilidad de implementación y éxito. Por ello incluimos un análisis de las características del proceso

político, de la situación de la economía peruana, así como la naturaleza incremental de las modificaciones al modelo.

Nosotros creemos que el Perú no puede seguir en el proceso actual sin hacer ajustes al modelo sin enfrentar mayores riesgos en algunos años. Las estadísticas muestran que en lo más importante para un ciudadano (productividad, empleo, equidad) el país ha avanzado menos que lo que se acepta, quizás porque en otros indicadores lo hacemos mejor (por ejemplo, en los indicadores macroeconómicos). Y los indicadores en los cuales estamos rezagados son los que más importan en el largo plazo. Existen también riesgos en la economía mundial, en los efectos decrecientes de la reforma estructural, en las diversas actividades redistributivas que ya operan y afectan la apropiabilidad de las inversiones (actividades delictivas como la extorsión, política económica redistributiva ineficiente o la conflictividad social).

AUSENCIA DE IDEAS CONCRETAS

En una crítica algo descolgada, Jiménez señala que en el libro no se proporcionan criterios concretos para implementar mejoras en el gasto público. A lo largo del libro se enfatiza menos la implementación para mantener la discusión conceptual en el nivel de la estrategia (en oposición a la táctica) para la economía peruana.

Pero si en el libro se hizo una excepción fue precisamente en el tema del gasto público. Explicitamos las cuatro etapas de mejoras en la eficiencia del gasto. Lo hacemos porque creemos que parte sustantiva del financiamiento de las apuestas que necesitamos para el desarrollo está en mejorar la calidad del gasto público. Este viene creciendo desde el 2000 sin mejoras perceptibles en su calidad.

En síntesis Jiménez presenta en su última entrega una crítica interesante a nuestro libro: la incapacidad de hacer cambios al modelo, sin cambios institucionales radicales. Nosotros creemos que, por el contrario, el fortalecimiento institucional puede ser incremental y le damos un rol a la política económica. Los propios autores que Jiménez cita para criticarnos parecen haber cambiado de opinión muy recientemente, quitándole piso.

Jiménez indica también que profesamos un «Gatopardismo neoliberal» que pide hacer cambios para que en el fondo nada cambie. Eso suena ingenioso, pero no tiene sentido. Creemos que el modelo actual no contiene la semilla del desarrollo económico y por ello sugerimos ajustes importantes, no cosméticos. Pero los cambios no pueden arriesgar lo ganado. El país no está tan bien como algunos creen, pero tampoco tan mal como Jiménez indica. Al presentar propuestas tan radicales se autoexcluye en el proceso de mejorar el país. El que termina ignorando la política es paradójicamente él.

IV. ARGUCIAS NEOLIBERALES Y EL SÍNDROME DE PISA

Por Félix Jiménez

Piero Ghezzi y José Gallardo responden a mis críticas a su libro *Qué se puede hacer con el Perú...* en dos columnas publicadas en el blog *La Mula.pe*. Desafortunadamente lo hacen con embustes, argucias y tergiversaciones de mis argumentos. Critican un discurso que ellos construyen luego de adjudicarme su autoría. Así sus columnas adolecen del «síndrome de PISA peruano», porque revelan que no han entendido lo que han leído. Veamos:

1. Dicen: «No hay discontinuidad de la política macroeconómica durante el gobierno de Toledo, sino un proceso de aprendizaje».

Pregunto: ¿puede haber continuidad entre la política que acentuó la recesión originada por la crisis de 1998-1999 y la política que hizo lo contrario a partir del año 2001? ¿Puede haber continuidad entre la política de deuda basada en crecientes superávits primarios para seguir honrando sus servicios descuidando los gastos en educación y salud, y una política de deuda que buscaba su sostenibilidad modificando su composición y pre-pagando para liberar recursos y destinarlos a mejorar los presupuestos de educación y salud? Si no se hubiera cambiado el esquema institucional de la política macro en los años 2001-2003, el «manejo» de la crisis de 2008-2009 habría sido tan desastroso como el «manejo» de la crisis de 1998-1999 que quebró bancos y aumentó la deuda pública en cerca de mil millones de dólares (para rescatarlos). A esta ausencia de continuidad, ellos lo denominan ¡aprendizaje!

2. «En el caso de la deuda pública —dicen—, el análisis de Jiménez desafía las leyes de la aritmética. El factor que ha contribuido de manera más significativa a la reducción de la deuda pública (como porcentaje del PBI) es el aumento del denominador».

¿Quién no sabe que el ratio A/B disminuye si B crece más rápido que A ? Esto no está en discusión. ¿Por qué entonces recurren a un embuste? Quizá porque ellos ignoran que durante el gobierno de Toledo se redujo la deuda, se cambió su composición sustituyendo deuda externa por interna, y se reperfilaron sus servicios que el *fujimorato* dejó en cerca de 3,5% del PBI. Todo esto fue posible gracias a la creación del mercado de deuda en soles. Se redujo el riesgo cambiario de la deuda pública y se sentaron las bases de su sostenibilidad. Cuando dicen que, debido a la reciente apreciación del sol, el ratio de deuda a PBI es ahora mayor que si se hubiera quedado toda en dólares, revelan que no entendieron el sentido de la regla de intervenciones cambiarias esterilizadas introducida en los años 2001-2003. ¡Y hablan de aprendizaje! Tampoco parece que entendieron la importancia del esquema de metas de inflación para endogenizar las expectativas, por eso dicen con desparpajo que en la reducción de la inflación contribuyeron «las políticas

restrictivas de la década de 1990 y los bajos salarios chinos mediante su efecto en los precios de las manufacturas». Les faltó decir, ¡también la apreciación del sol y que, por lo tanto, es irrelevante el esquema institucional de metas de inflación!

3. Jiménez «distorsiona nuestro punto de vista. Somos explícitos en señalar — dicen— que el rezago de los pilares del bienestar (productividad, empleo, distribución) es consecuencia casi inevitable del modelo. Sí tienen relación y lo recalcamos repetidamente en el libro».

Si los problemas en los «*pilares del bienestar*» tienen relación con las políticas implementadas en la década de 1990, entonces «tendríamos que aceptar el oxímoron de que la economía y la institucionalidad de ese período fueron una «luz oscura» o el embuste de que las políticas neoliberales no son responsables del deterioro de los «pilares del bienestar». ¿Dónde está la distorsión? ¿No es un oxímoron decir que las políticas de la década de 1990 son buenas y aceptar, al mismo tiempo, que tienen efectos negativos nada menos que sobre los «*pilares del bienestar*»? En *Introducción a la teoría del crecimiento*, los economistas aprendemos que las políticas macro pueden afectar el crecimiento de un país por los canales de la tecnología y de la intensidad de capital. Si lo afectan negativamente, son «malas políticas».

También dicen que «el sesgo anti-exportador del modelo que Jiménez identifica simplemente no existe», porque las exportaciones no tradicionales se cuadruplicaron en el período 2003-2012. Con este mismo criterio ellos deberían afirmar que tampoco hubo sesgo antiexportador durante el primer gobierno de García porque las exportaciones no tradicionales aumentaron una y media veces en cinco años. Además, la participación de las exportaciones no-tradicionales en el total exportado fue de 27,2% en el período 1985-1990 y solo de 23,3% en el período 2003-2012. ¿Qué les parece?

4. Jiménez «confunde modelo con institucionalidad. En particular el hecho de que el modelo primario exportador se dé en industrias “extractivas” no implica que la institucionalidad sea “extractiva”»

Otra tergiversación. Tendré que repetir lo que ya he escrito varias veces en este diario. «Las instituciones son extractivistas cuando no incentivan la innovación, cuando erosionan la democracia, cuando evaden la fiscalización y favorecen el desarrollo de la corrupción. Estas instituciones coexisten con instituciones económicas extractivistas que operan extrayendo rentas, sin transformar ni innovar, y que rechazan la regulación de los mercados». Por eso sostengo que tanto el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones como el actual modelo primario exportador peruano, operaron con instituciones políticas y económicas extractivistas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Las fábulas y las milongas impiden construir conocimiento.