

El tercer piso del andamiaje (Parte II)⁰

Giovanna Aguilar* - Sílvia Rendon**

Síntesis:

En este artículo los autores sostienen que el gobierno de Alan García estaría caracterizado por dos continuidades en conflicto: la persistencia en el modelo económico de los gobiernos anteriores y, segundo, los estilos de gobernar que caracterizaron al primer gobierno de García. Más allá de las esforzadas señales de responsabilidad fiscal, lo que se avizora son expansiones del gasto público y del crédito, financiadas mediante reservas internacionales heredadas del gobierno anterior y préstamos de organismos multilaterales; este es un esquema similar al aplicado por García en sus primeros dos años de gobierno.

En un anterior artículo, señalábamos que los estrechos márgenes de política y riesgos en materia económica probablemente llevarían al gobierno entrante a mantener la situación económica sin muchos cambios como espera la mayoría de los peruanos, esto es, continuar con la construcción del “tercer piso” del andamiaje de Toledo y Fujimori¹.

El nuevo gobierno se encuentra ya está instalado y enfrenta los mismos estrechos márgenes de política evidenciados durante la campaña electoral: de un lado tiene que mantener y acelerar el crecimiento económico y, de otro, mejorar la redistribución del ingreso.

Las medidas anunciadas en el discurso de asunción de mando del presidente Alan García y los anuncios hechos luego sobre austeridad, descentralización y shock de inversión que vendrán en los próximos tres meses no precisan de qué manera se va a llegar a alcanzar los objetivos de mayor crecimiento y redistribución. El nombramiento de su gabinete, con un ministro de economía que asegura no seguir las políticas populistas del pasado, ha sido saludado por los medios de comunicación. Sin embargo, llama la atención el retraso en la presentación del gabinete ante el Congreso y la extremada lentitud del nombramiento de importantes cargos públicos.

Esto sugiere que la esperada continuidad en materia de política económica, que debería hacer más fácil el arranque, podría estar siendo entrampada por la forma de gobernar del APRA, y en particular de Alan García (prácticas y estilos que ya vimos ejercer en su anterior gobierno). Se trata de dos “continuidades” que de no ser compatibles ponen en riesgo la construcción de ese tercer nivel del andamiaje en medio de un escenario de grandes expectativas y exigencias por parte de la población para que, finalmente, el crecimiento económico sea compartido por todos los peruanos.

⁰ Este artículo aparecerá en la revista Palestra, de la Pontificia Universidad Católica del Perú

* Profesora Asociada, PUCP

** Profesor e Investigador, Instituto Tecnológico Autónomo de México

¹ Aparecido en Argumentos No 1, marzo 2006: <http://www.cholonautas.edu.pe/argumentos01.pdf>

La continuidad del modelo económico

A su llegada al poder Alan García dio dos inteligentes e importantes señales de calma a los mercados financieros. La primera fue anunciar una concertación con Lourdes Flores. Este anuncio devolvió la calma a los mercados financieros nacionales e internacionales. Posteriormente, las señales de cambio de García lograron ganarse el apoyo de buena parte de la prensa y de diversos políticos y economistas, muchos de ellos hasta entonces partidarios de Lourdes Flores. En todas estas realineaciones ha primado el criterio de mantener la continuidad del modelo económico, antes que cualquier adscripción a alguna tendencia política o lealtad a persona alguna.

La segunda señal fue la nominación de Luis Carranza como ministro de economía, quien con su imagen de conservadurismo fiscal contribuyó a lavar la imagen de irresponsabilidad populista que todavía arrastraba García. La prensa -aprobatoria o discrepante- fue unánime en considerar esta nominación como señal de continuidad no sólo con las políticas seguidas por Toledo, sino incluso con las de Fujimori. En un país donde el nuevo gobierno tiene por práctica cambiar por completo las políticas económicas del gobierno anterior se asoma la posibilidad de veinte años de continuidad en un modelo económico. Podría ser un viraje histórico que contraste con los años setentas y ochentas, aunque no necesariamente éste significaría el fin de los cambios de modelo económico pues podría ser que estos cambios demoren más, pero que igual sigan ocurriendo.

La otra continuidad: Alan es Alan

Junto a las señales que indican continuidad en el modelo económico hay otras que sugieren otra continuidad: el estilo de gobernar de Alan García, característico de su primer gobierno. Alan García viene demostrando una gran voluntad de protagonismo por encima de cualquier otro poder del Estado, como el poder legislativo o el poder judicial tal como lo hiciera antaño. Su rotundo anuncio de la realización de un referéndum sobre la pena de muerte para violadores de niños da cuenta de ello. En un Estado de derecho donde existe división de poderes, el presidente está limitado a su jurisdicción y la intervención en asuntos que competen a los otros poderes no forma parte de las reglas democráticas. Sin embargo, en esto García no sólo se está continuando a sí mismo, sino también a Alberto Fujimori, quien gobernó con absoluto control de los poderes del estado, con efectos contraproducentes no sólo a nivel político sino también económico. Si bien es verdad que las medidas de Fujimori como la disolución del congreso contaron en su momento con el apoyo de la población, hemos de recordar que a la larga no condujeron a nada bueno al país. Finalmente, el Perú, embarcado en la campaña reeleccionista de Fujimori y Montesinos, fracasó en firmar un contrato con la Shell, más ventajoso que el que finalmente se suscribió con otra empresa, y no enfrentó adecuadamente la crisis asiática a fines de los noventas. El autoritarismo de Fujimori o el “exceso de entusiasmo” de García (como él mismo calificara a sus fracasadas políticas populistas) han demostrado que estas formas de gobernar tienen límites y que sus efectos sobre la atención de la población son transitorios y muy perversos sobre el curso real de la economía.

En el mismo sentido, resulta paradójico que habiendo hecho tanto estruendo con la nominación del ministro de economía, éste resulte teniendo tan poco protagonismo en el nuevo gobierno. Pareciera que en este gobierno el único que tendría que decir lo que se tiene que hacer es Alan García. En los gobiernos anteriores Carlos Boloña o Pedro Pablo

Kuczynski llegaron a ser instituciones en sí mismos. Aunque es prematuro decirlo, no se vislumbra una situación similar en el caso de Carranza. Por el contrario, el ministro podría estar en una situación que evoca a lo visto en el primer gobierno de García en donde los técnicos eran los responsables de que las cosas fueran mal, mientras que cuando la situación era buena eran los políticos quienes se llevaban el mérito por ello.

En cuanto a las medidas económicas específicas, lo real es que García comienza su administración con 14 mil millones de dólares en reservas internacionales y con anuncios de un shock de inversión por 2 mil millones de soles, que no es otra cosa que una expansión de la demanda a través del gasto público y del crédito de todo tipo, agrario, comercial, a las pequeñas empresas, todo esto financiado con reservas y deuda externa⁽²⁾. No queda claro que estas inversiones -similares a las realizadas por gobiernos anteriores- constituyan un medio efectivo para garantizar que los segmentos excluidos de la población se beneficien del crecimiento. No se ha escuchado el anuncio de proyectos de inversión productiva que articulen a los segmentos más pobres a los mercados, condición necesaria para la mejora de su bienestar.

De esta manera, la prudencia fiscal ha quedado limitada a las galerías con medidas llamadas de austeridad -como la reducción de sueldos en el Congreso-, pero con nulos efectos macroeconómicos. Pasadas las señales y gestos de confianza a los inversionistas no es que se avizore nada muy diferente a las políticas anunciadas por Luis Alva Castro en 1985. ¿A qué puede conducir una situación en la que un presidente impetuoso, que se arroga un poder excesivo y dispone de un buen nivel de reservas además de créditos externos, anuncia una sustancial expansión fiscal? El gasto público fácil suele tener efectos adictivos: una vez anunciado un aumento extraordinario del gasto, al gobernante ensimismado le es difícil recuperar el nivel de gasto usual. Más aún si la población ansía que el aumento de gasto no sea temporal, sino permanente. Es imposible no recordar a los dos primeros años del gobierno de García en los que gastar fue fácil con la aprobación de los llamados doce apóstoles a quienes responsabilizó después por su fracaso y trató de penalizar intentando estatizar la banca (“les di ganancias - no invirtieron - los estatizo”).

El panorama actual está acaparado por un presidente con actitudes autoritarias y populistas, que minimiza la actuación de sus técnicos, importantes antes de la asunción de mando como señales de cambio y responsabilidad que tranquilizaran a los mercados financieros, una significativa expansión fiscal financiada bajo el antiguo esquema de financiamiento que combina reservas, heredadas del gobierno anterior, con deuda externa. Más que señales de continuidad suenan a repetición de esquemas que para nada hay gusto de volver a vivir. Evidentemente, dado que el gobierno recién está comenzando a ejercer sus funciones a partir de la herencia de una economía saneada, muy diferente a la economía en crisis de los ochentas, las medidas anunciadas no llevan a voces de alerta como hace veintiún años, pero dejan entrever un populismo potencial, todavía desapercibido y solapado.

² A esto se suma el anuncio hecho, antes de asumir el gobierno, de la puesta en marcha de un ambicioso programa de desarrollo que incluye la construcción de carreteras, infraestructura de agua y desagüe, gas, viviendas, y apoyo a la agricultura, financiado con un préstamo de cuatro mil millones de dólares del BID a desembolsarse en los próximos cinco años.

La solidez del andamiaje depende del cumplimiento de las tareas

Si el gobierno de Fujimori representó la reacción a los políticos y políticas tradicionales, el de Toledo representó la recuperación de la democracia y la consolidación de la estabilidad macroeconómica. Lo que se esperaría del gobierno de Alan García es que represente la redistribución y la inversión productiva en las zonas más pobres del país, es decir, el gobierno de la inclusión de que no se han beneficiado hasta el momento del gran crecimiento que viene experimentando el Perú. En todo el país hay un embalse de demandas sociales insatisfechas. El tema ahora es cómo reasignar los recursos para un despegue importante de las regiones y los sectores más pobres. El mayor gasto ha de ser eficiente y efectivo para alcanzar los objetivos de redistribución. Debe dirigirse hacia inversiones productivas basadas en estudios técnicos y no ser sólo el mecanismo para cumplir con promesas electorales. Es suma, debe responder a una visión de largo plazo y no a una lógica populista.

La agenda está llena de viejas y nuevas tareas. Entre las primeras persiste la necesidad secular de invertir en capital humano a través de mejoras urgentes en el sector salud y educación que eleven tanto la capacidad productiva como el bienestar de la población más pobre. Mencionaremos algunas de las nuevas tareas, surgidas en los últimos años. El programa sierra exportadora que ha sido una consigna electoral de García ahora tiene que ponerse en práctica de manera exitosa para dar prueba de que el gobierno efectivamente está cumpliendo con la tarea de incluir. Hay un tema de reinversión de ganancias en proyectos que benefician a las comunidades vecinas a los campamentos mineros. Igualmente, existen reivindicaciones laborales en aspectos relacionados con el régimen de trabajo, la libre desafiliación de las AFP, o el salario mínimo. Finalmente, de entrar en vigencia los TLC (con EEUU, China y Chile), el anunciado programa de compensaciones y reconversión productiva para un amplio segmento de pequeños y medianos productores agropecuarios, pobres en su mayoría, tendrá que ejecutarse de forma adecuada y eficiente porque de no ser así generará, a la larga, más demandas que satisfacciones.

El encargo de construir el tercer piso del andamiaje es complicado por donde se vea: la expectativa de que todo el Perú llegue a participar del crecimiento económico le ha impuesto límites muy estrictos al gobierno. En un contexto de incertidumbre, con exposición a cambios adversos en las condiciones internacionales, un gobierno reducido a la voluntad de un presidente con la trayectoria de Alan García no haría sino complicar la situación. Para alcanzar los objetivos propuestos se requiere por tanto de una mayor actuación de los cuadros técnicos, sin intromisiones políticas y sin los llamados “excesos de entusiasmo”. En caso contrario, el andamiaje corre el riesgo de caerse como un castillo de naipes.