

HITOS DE LA REFORMA MACROECONÓMICA EN EL PERÚ 1990-2020

LA RECOMPENSA DE LOS TAMÍAS



**MARCO ORTIZ
DIEGO WINKELRIED**
Editores



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

60 AÑOS

HITOS DE LA REFORMA MACROECONÓMICA EN EL PERÚ 1990-2020

LA RECOMPENSA DE LOS TAMÍAS

**MARCO ORTIZ
DIEGO WINKELRIED**
Editores



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

60 AÑOS

Reformas estructurales en el Perú

CARLOS PARODI*

Las reformas implementadas desde 1990 transformaron la economía peruana, que pasó de un esquema estatista y proteccionista a uno basado en el mercado y la apertura comercial y financiera. Estos cambios consiguieron una evidente mejor asignación de recursos y convirtieron a la economía peruana en una de las más sólidas de la región. Sin embargo, la ausencia de una reforma profunda del Estado y de la gestión pública impidieron que la bonanza macroeconómica se trasladara al mayor bienestar de todos los ciudadanos. La agenda pendiente es avanzar sobre los cimientos construidos por la primera generación de reformas. De ello dependerá la evolución de nuestro bienestar en el futuro.

1 Introducción

He estado buscando una definición de reformas estructurales para entender la idea integralmente y he llegado a esta conclusión: es un conjunto de cambios profundos que tienen el objetivo de mejorar la manera como funciona la economía. Más aún, las reformas actúan sobre consideraciones de oferta; en particular, buscan aumentar la competitividad y la productividad.

En los años noventa, el Perú experimentó una gran transformación que cambió, para bien, el funcionamiento de la economía. Hasta antes de 1990, era normal que el Estado controle precios, mantenga empresas públicas deficitarias e intervenga en casi toda actividad económica y social. El modelo estatista fracasó y justamente este fracaso promovió un giro hacia el mercado. La orientación hacia el mercado no fue una imposición, sino que fue una respuesta de la sociedad a un Estado sobredimensionado que simplemente no funcionaba y que generó, a finales de la década de 1980, fuertes recesiones y una hiperinflación enorme.

* Recuerdo mucho a Renzo Rossini, un amigo del cual siempre tuve la mejor impresión. Conversamos muchas veces sobre el tema de reformas estructurales y es claro que el Perú hoy en día necesita economistas tan capaces y comprometidos como Renzo. En su honor, en este capítulo, planteo algunas ideas sobre las reformas hechas en el Perú y las que aún permanecen pendientes.

La economía se adhirió a las ideas del mercado; pero, ¿a qué nos referimos con estas ideas? Hoy, cuando vamos a comprar un bien o servicio, tomamos la decisión en función de una combinación precio-calidad. Si no nos complace, buscamos otro lugar para comprar, o un sustituto. Si mucha gente cree que dicho bien o servicio no reúne las condiciones esperadas, entonces nadie lo compraría. Así, los compradores estamos votando mediante nuestra elección y le estamos diciendo al productor qué hacer con ese bien o servicio. A eso le llamamos “soberanía del consumidor”: es el consumidor, a través de su elección, quien a la larga determina lo que se produce y lo que no.

La apertura al mundo que hoy día consideramos normal, no siempre lo fue. Ilustro con un ejemplo. Suponga que necesitamos comprar un teléfono. Posiblemente, la decisión tenga que ver con comprarlo en la tienda del operador o en alguna tienda comercial. Pocas veces imaginamos la posibilidad de que cuando vayamos a la tienda nos digan “no tenemos ahora *ningún teléfono*, pero vuelve en dos semanas que *de repente* vamos a tener”. Entre los años setenta y noventa no había plena apertura comercial y no era fácil acceder a productos importados. De hecho, la norma era no encontrar el producto en la tienda. Hoy los compradores gozamos de una amplísima oferta de productos, bienes o insumos, de todo el mundo; eso es gracias a las reformas que comenzaron en el año 1990.

Con las reformas, el Estado dejó de producir y conducir la economía para adoptar un rol regulador. Ello significa, en términos muy sencillos, que su rol es evitar el abuso de la posición de dominio que algunas empresas o que algunas personas podrían tener en el mercado. Todo ello supuso un gran cambio institucional con un doble objetivo: lograr un crecimiento que se sostenga en el tiempo, que no sea un hipo, y que además tenga impactos sociales positivos.

Es bueno aclarar que la estabilización y el proceso de reformas no son lo mismo. Voy a utilizar una analogía. Imaginemos que una persona en estado grave entra por motivos desconocidos a una unidad de emergencia; cuando los médicos reportan haber estabilizado al paciente, significa que consiguieron mantener sus signos vitales estables. Luego vendrán una serie de análisis y pruebas para recomendar un tratamiento adecuado o una operación. Esas son las reformas. Es decir, estabilizar es evitar que la economía muera; reformar es hacer que comience a funcionar.

Asimismo, la ciudadanía siempre espera resultados rápidos; si no los hay, el paso del tiempo puede diluir el apoyo a las reformas. Al final, la evolución de la economía es como construir una casa. La casa necesita cimientos sólidos: la estabilidad macroeconómica que se consiguió desde los años noventa vía un banco central independiente y despolitizado, y un manejo responsable de las finanzas públicas. Pero ello no garantiza que construyas la casa. Si tú solo tienes buenos cimientos y no haces la casa, a través de reformas adecuadas, entonces no llegas

al bienestar. El bienestar te lo da la casa, no los cimientos. Pero sin los cimientos sólidos tampoco puede irse muy lejos.

Por otro lado, la ocurrencia de choques exógenos puede debilitar el apoyo a las reformas pro-mercado. Ejemplos emblemáticos son la turbulencia financiera de los mercados emergentes entre 1998 y 2002, la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos y Europa entre 2007 y 2009, y la COVID-19 a partir de 2020. Estos choques pueden alimentar narrativas que asocian los efectos del choque con fallas del “modelo” con la intención de “cambiarlo todo” para obtener rédito político. No siempre se tiene la inteligencia para mantener lo que funciona y mejorar lo que no funciona. Patear el tablero es un grave error porque, asume equivocadamente, que las políticas del momento son las culpables de todos los males. Por ejemplo, se argumenta que la corrupción y la deficiente gestión pública son consecuencias del libre mercado y no de las evidentes falencias en el funcionamiento del Estado.

Podemos establecer una secuencia para las reformas. En primer lugar, se tiene un conjunto de políticas adoptadas que la población ya entiende como causante de problemas. Luego, la situación económica se deteriora, se valida la percepción del público y se consigue el apoyo político para reformar. En el Perú de los años ochenta, la población entendió que la crisis se originaba en las medidas que el gobierno toma sobre la economía: la crisis se profundizó, los precios subieron mucho junto con el desempleo y la pobreza. Surgió la sensación de urgencia y el consenso que había que hacer algo distinto; no más de lo mismo. Ello a pesar de que las reformas implican un costo de adaptación a la nueva situación.

2 Las razones para las reformas

¿Por qué hacer reformas? Una primera idea es que las crisis económicas cuestan. Si nos centramos en la evolución del PBI por habitante, notaremos que en 2007 teníamos el mismo PBI por habitante que en el año 1975; es decir, Perú sufrió un atraso de treinta años. Durante el periodo comprendido entre 1970 y 1990, el Estado intervino entusiastamente en la economía. Puede argumentarse que durante la década de 1980 el país experimentó un entorno externo muy negativo. No obstante, entre 1998 y 2002, así como en los años 2008 y 2009, el país enfrentó entornos externos incluso más adversos. La diferencia es que a partir de 1990 nuestra solidez macroeconómica, los cimientos, permiten aguantar estas turbulencias.

El costo de la crisis peruana se aprecia mejor cuando nos comparamos con países con los que fuimos similares en algún momento tales como Corea del Sur, Chile o Brasil. En los años cincuenta, nuestro PBI por habitante era superior al de ellos; luego vino el descalabro por la fuerte presencia del Estado en la economía y no solo nos sobrepasaron, sino que, cuando Corea del Sur voltea a ver por el

espejo retrovisor, Perú ya no está, ni siquiera nos ve. Chile tiene el doble de PBI por habitante que nosotros.

Para crecer a estos niveles, estos países no han hecho nada mágico, solo han respetado los principios básicos de economía y del mercado: han abierto la economía al mundo y han avanzado mucho más que nosotros en reformas en el campo institucional y en otras áreas, que han permitido que esto se sostenga. Es tan simple como eso. En el caso de Brasil, este país nos superó desde mediados de la década de 1970, pero, por los programas que siguieron en el siglo XXI los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, sufrió una desaceleración en su crecimiento. Hoy en día, el PBI por habitante peruano es similar al brasileiro.

El proceso de reforma de la década de 1990 inicia con la estabilización, lo que significó en buena cuenta bajar la inflación. Ello se logró con un banco central independiente, el manejo responsable de la masa monetaria y un manejo fiscal equilibrado. La regla clave fue prohibir que el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) prestara dinero al poder ejecutivo. No podía financiar déficit fiscal a través de emisión de dinero y, así, la inflación se redujo rápidamente. Estas medidas fueron tomadas desde la presidencia del país que contaba con un equipo económico, el BCRP y el apoyo de organismos internacionales. Es decir, esta gestión fue realizada por un grupo pequeño de personas y el impacto fue inmediato. Repentinamente, los precios dejaron de subir, lo que respaldó y reafirmó su trabajo.

En paralelo, se plantearon un conjunto de reformas. Primero, se inició el proceso de apertura comercial, antes de la cual existían muchos obstáculos arancelarios y paraarancelarios. A la par, se impulsó la liberalización financiera, con la cual la tasa de interés quedó determinada por el mercado. Asimismo, se privatizaron muchas empresas y se crearon paulatinamente entes reguladores tales como Indecopi, Ositran, Osinerg, entre otros. Así, el Estado pasó a ser el regulador. Finalmente, se recuperó la disciplina fiscal, lo que permitió que la economía creciera.

Sin embargo, sabemos que crecer significa producir más, lo que no es igual a desarrollar. Desarrollar la economía pasa por reformas institucionales entre las que se encuentran la reforma del Estado, así como mejorar la provisión de salud y educación públicas. Desde el ímpetu reformador hasta la pandemia de la COVID-19 en 2020, hemos pasado más de veinte años preguntándonos: ¿qué cosas se han hecho en salud para que haya más camas UCI? ¿Qué se ha hecho en educación para que los estudiantes aprendan mejor? ¿Cuánto han mejorado las condiciones sociales? ¿Se ha reformado el sistema judicial para servir mejor al ciudadano y luchar contra la corrupción? ¿Se ha reformado el sistema político? ¿Somos más competitivos que antes? Lamentablemente, la respuesta a todas esas preguntas es que se ha hecho poco. Todas estas reformas son las ausentes y, dado que son las que hacen la conexión entre las cifras macroeconómicas y el bienestar de la población,

quien emite su voto en una elección concluye que “las cosas de los economistas” no sirven para nada. Cuando se le pregunta a la población cómo ve la economía, no responde diciendo que el PBI está subiendo, sino que no tiene trabajo o que sus hijos no acceden a educación de calidad. La tarea pendiente es conectar las reformas económicas que ya se hicieron con la necesidad de avanzar en reformas que logren que el bienestar aumente.

Esta tarea es difícil porque requerimos una mejor burocracia y un poder judicial que realmente funcione. ¿Cuántos acusados por corrupción hay desde que apareció el tema Odebrecht? ¿Cuántos tienen sentencia? Experimentamos el ruido pasajero, pero después se acabó. Necesitamos un verdadero consenso para aplicar estas reformas y no quedarnos defendiendo lo evidente: que con cimientos débiles la construcción no es posible. Lamentablemente, el gobierno del presidente Pedro Castillo parece dar a la búsqueda de estos consensos la última prioridad.

Otra forma de abordar la problemática es tomando la perspectiva de Naím (1994), quien divide las reformas en reformas de primera y de segunda generación. Las de primera generación, Perú ya las ha hecho: reducir la inflación, restablecer el crecimiento, modificar las reglas macro, reducir el tamaño y ámbito del Estado, desmantelar instituciones del proteccionismo y estatismo. En ello hay avances notables, se hicieron las primeras privatizaciones, la reforma fiscal, se abrió la economía en términos comerciales, los precios quedaron adheridos al mercado. Lo importante es que esto se hace con autonomía del resto del sistema político.

Las reformas de segunda generación son las que quedan pendientes en el Perú. Estas son las reformas orientadas a mejorar la competitividad y las condiciones sociales. Perú no es un país competitivo en este momento. La estabilidad macroeconómica no es suficiente, y debemos avanzar a partir de ella. La lista es amplia e incluye fortalecer las instituciones judiciales, reformar las leyes laborales, mejorar la provisión de la salud y educación públicas, entre otras.

Uno debe hacerse preguntas muy sencillas: ¿por qué las empresas no contratan más gente? ¿Por qué la administración pública no funciona bien? ¿Por qué el gobierno está tan mal organizado y es tan caótico? ¿Por qué el poder judicial es tan lento? ¿Por qué tenemos baja capacidad para recaudar? ¿Por qué se vinculan tan mal el gobierno central con los gobiernos subnacionales, es decir, los gobiernos regionales y municipales? Este tipo de preguntas resaltan la importancia de hacer las reformas. Ahora, ¿por qué hay obstáculos para hacer estas reformas? Nadie puede estar en contra de mejorar las condiciones sociales, la educación, la salud o de tener un poder judicial más eficiente. El tema es que se requieren voluntad política, conocimiento técnico y consenso para lograrlo. No es una tarea sencilla.

3 Las reformas de primera generación

En el Perú, en los años noventa, se implementaron una serie de reformas que se sostienen hasta hoy. Aquí un breve repaso de las más relevantes.

Primero, la liberalización comercial que implicó que se bajaran aranceles y se destraban muchos obstáculos paraarancelarios. Antes había una lista de productos que no podían importarse libremente. Ahora sabemos que prácticamente todo se puede importar y nos hemos acostumbrado a ello. Si levanta sus ojos en este momento y ve lo que tiene a su alrededor, e inclusive parte de lo que tiene puesto, seguramente va a encontrar que una gran parte es importada. Ello se debe a que estamos abiertos al mundo en términos comerciales.

En segundo lugar, se liberalizó el mercado financiero doméstico o se abrió la cuenta de capitales. Ello permite que el Perú se pueda endeudar con el exterior sin dificultades. Hoy, el gobierno peruano puede emitir bonos para conseguir recursos. En 2020, en plena pandemia, emitimos bonos a condiciones sumamente favorables para el país. Esto no es gratuito. En el mercado mundial de capitales nadie te regala las cosas; ocurren porque haces bien la tarea y eres responsable en el manejo de la economía interna.

En tercer lugar, en el año 1992, se promulgó una ley que promovía la inversión privada nacional y extranjera, en igualdad de condiciones. La inversión privada floreció y la inversión extranjera en el Perú aumentó significativamente. La inversión extranjera es positiva porque transfiere tecnología y contrata personas. Entonces, el verdadero nacionalismo no está en impedir la inversión extranjera, sino en aprovechar las nuevas tecnologías y conocimientos para que, a la larga, tengamos menos gente en pobreza, para que contemos con mejores sistemas de salud y educación.

En esta misma línea y en cuarto lugar, se privatizaron las empresas estatales de telefonía, de energía eléctrica, de producción y comercialización mineras, de hotelería, entre muchas otras. En ocasiones se busca criticar las privatizaciones porque existen indicios de corrupción en algunos procesos de privatización. La corrupción es un lastre que debe ser desterrado de todo ámbito, pero su relación con la privatización no es clara ni exclusiva y no implica en absoluto que la privatización sea *per se* negativa.

Tomemos el ejemplo de la privatización de la telefonía. Hoy un alto porcentaje de la población tiene celular; en mis tiempos había una compañía de telefonía estatal (Compañía Peruana de Teléfonos) y si uno quería un teléfono en casa, tenía que llamar para registrarse y esperar uno o dos años, posiblemente después de conseguir el favor de algún funcionario de la empresa. Era común que los vecinos tocaran la puerta pidiendo prestado el teléfono. Muy poca gente tenía teléfono. Entonces, se abrió la economía y ahora todo el mundo puede acceder a uno.

En quinto lugar, se realizó una agresiva reforma tributaria a pesar de que hoy está algo estancada. Desde mi punto de vista, el problema está atado a la informalidad. En el Perú entre siete y ocho de cada diez trabajadores son informales y una de cada dos empresas es informal. Ningún país es viable de esa manera, por lo que resulta indispensable formalizar la economía.

Las instituciones no funcionan como quisiéramos y ello incluye no solo a organizaciones como el congreso o el poder judicial, sino que me refiero a las reglas de juego. Las reglas de juego incluyen reglas formales, las que están escritas en las leyes y los reglamentos, y otras que son informales que provienen de las costumbres o de la cultura del país. Estas se reflejan en lo cotidiano como saltarse la cola, o ponerse en la cola de mayores de 65 años en el banco cuando no corresponde. Estas instituciones, formales e informales, deben mejorar gradualmente para lograr el desarrollo.

Esto puede cambiar. Tomemos como ejemplo lo que ocurrió con el uso del cinturón de seguridad. Hace quince años nos acostumbramos a ponernos el cinturón de seguridad cuando nos sentamos en la parte delantera del auto. Podemos acostumbrarnos a otras cosas también, a hacer las cosas bien. ¿Qué es lo que envidiamos cuando visitamos a países anglosajones? El orden. Siempre hay tráfico, pero cada carro está en su sitio y eso funciona. Si uno desea tomar un taxi saliendo del aeropuerto, hay una cola para ello. En el Perú, al salir del aeropuerto, todos gritan “taxi”. Esa parte institucional tiene que ver con nuestro propio comportamiento y eso debe mejorar. No todo es responsabilidad de quien hace las reformas; nosotros somos parte de ese proceso.

4 El impacto de las reformas

Como sostienen Ortiz y Winkelried (2021), los efectos de las reformas han sido notables. Si observamos la evolución del PBI real desde 1980, notamos caídas a mediados y finales de los ochenta. Después de eso hemos tenido casi todo el periodo tasas de crecimiento positivas. El crecimiento es fundamental por dos razones. Primero porque es la única manera de generar empleo sostenible. Segundo, a pesar de la informalidad, aumenta la recaudación tributaria y, por ende, puede gastar más. El gobierno no debería ir en contra de aquellas actividades que más impuesto generan porque, al hacerlo, está yendo en contra de su propia fuente de ingresos.

Por otro lado, debemos comprender mejor el comportamiento de la economía y, en especial, aprovechar los tiempos buenos para hacer las reformas y no esperar a los tiempos malos. Es similar al mantenimiento de una vivienda. ¿Cuándo es más conveniente hacerlo? Cuando te va bien y tienes un excedente puedes destinar recursos para pintar las paredes. Entonces, resulta mejor hacer reformas cuando la

economía está bien encaminada. A ello hay que agregar que en el Perú dependemos mucho del entorno internacional. Un buen ejemplo ocurrió hacia finales del gobierno de Alejandro Toledo y durante el segundo gobierno de Alan García, cuando se supo aprovechar un entorno externo muy favorable para el Perú, y se impulsaron ciertas reformas como la firma de tratados de libre comercio o de profundización financiera. No obstante, nuestra institucionalidad puede hacer que un entorno internacional desfavorable sea muy perjudicial para hacer reformas.

Respecto a la inflación, los resultados de las reformas son evidentes. En lo que va del siglo XXI, Perú tiene la menor inflación promedio anual de América Latina. Cuando alguien me dice que la crisis económica en 2020 fue peor que en 1989, solo me queda mirarlo con “cara de autogol”. En el año 2020, los precios subieron 1.9 % y el PBI real cayó 11 %. En el año 1989, los precios subieron 3,500 % y el PBI real cayó 12.3 %.

En cuanto a temas fiscales, en los años ochenta, el déficit promedio era 8.6 % del PBI. En los años noventa, se redujo a 3.1 % del PBI y en el siglo XXI, sin contar el año 2020, solo 0.6 % del PBI. Conseguimos un manejo fiscal muy prudente. A su vez, la deuda pública en el año 1990 era 89 % del PBI, se reduce hasta que en 2019 llegó a 26.8 %; en 2020, obviamente consecuencia de los extraordinarios gastos en salud que hubo que hacer en un contexto de caída de ingresos, se elevó a 34.8 %. Pero aun así estamos dentro de niveles más o menos recomendables en el ámbito mundial. Por ello, somos un país que actualmente puede acceder a los mercados internacionales a tasa de interés baja y a plazos largos, pero eso depende de lo que los mercados vean que va a pasar en el futuro en el Perú. Ello no se llama especulación, sino expectativas.

Las expectativas son un factor que está dentro tanto de la demanda como de la oferta, ya que cuando tomamos una decisión incorporamos toda la información disponible que tenemos, incluyendo proyecciones y perspectivas futuras de la economía. Si vemos que el gobierno hace las cosas mal, tus expectativas van a terreno negativo y postergas decisiones de gasto, consumo o inversión, que de otro modo habrías hecho. Cuando las pospones, postergas el crecimiento y, por ende, la posibilidad de aumentar el bienestar.

La evolución del ingreso por habitante muestra una tendencia ascendente, en un contexto en donde la distribución del ingreso podría no ser del todo adecuada. Las constituciones de 1979 y 1993 definen a la economía peruana como una “economía social de mercado”. En términos simples, el sector privado a través de mecanismos de libre mercado crea riqueza, genera empleo y paga impuestos. Con los impuestos que recibe, el Estado debería implementar políticas redistributivas de educación, salud, caminos rurales, entre otros, para incluir a todos en el proceso de crecimiento. Si no creces, no redistribuyes. Pero si solo creces y no redistribuyes,

entonces es natural que, al no hacer las reformas pro-redistribución, este crecimiento quede en manos de aquellos que podemos acceder al mercado. Nuevamente, es necesario hacer otras reformas.

La inversión privada también creció significativamente. En los años ochenta alcanzaba los 20 mil millones de soles reales (de 2015); para 2016 había crecido hasta 90 mil millones de soles reales. Además, de cada 10 soles que se invierten en el Perú, 8 soles provienen del sector privado. Con ello no me refiero solo a la gran minera o a los bancos; sino también a aquella persona que tiene un carrito sanguchero y pone un negocio pidiendo un préstamo pequeño a una financiera. Así empieza a operar y generar su propio empleo. Si crece un poco, emplea a otra persona. La inversión privada precede a todo emprendimiento que proviene de un privado que decida tomar el riesgo.

Reflexionemos sobre el rol del Estado. Hoy, el gobierno quiere, por ejemplo, que sea el Estado quien busque el petróleo. Buscar el petróleo es una actividad riesgosa: puedes encontrarlo y puedes no encontrarlo. Más allá de posturas ideológicas, a título personal, prefiero que mis impuestos vayan a financiar educación y salud, en lugar de actividades riesgosas. Prefiero que esos riesgos los asuma un privado.

En el Reporte de Competitividad Global de 2019, elaborado por el Foro Económico Mundial (Schwab, 2019), se muestra que el Perú está en primer lugar en estabilidad macroeconómica, empatado con otros países, ocupando el primer lugar de un mundo de 141 países. No obstante, urge hacer cambios en varios frentes: en prácticas laborales, ocupamos el puesto 77; en capital humano, el puesto 81; en infraestructura, el puesto 88; en capacidad para innovar, el puesto 90; en instituciones, el puesto 94; y en adopción de tecnologías nos ubicamos en el puesto 98. Queda claro que la estabilidad macro es una condición necesaria, pero no suficiente para que una economía crezca y eleve la calidad de vida que es lo más importante. Para elevar la calidad de vida debemos actuar sobre aquellas categorías en las que no estamos tan adelante.

5 Posturas frente a las reformas

En esta sección repasaré brevemente las diversas posturas que se han tomado alrededor de estas reformas.

La primera es que las reformas no han servido y estos son los recalcitrantes que indican que “el modelo” no funciona. Lo llaman “neoliberalismo”, que es una palabra básicamente inventada utilizada por críticos para desacreditar, sin mayor arraigo en la evidencia, apuestas basadas en el libre mercado. Mi postura es otra, orientada a que es el Estado quien normalmente no funciona ¿Acaso el modelo ve-

nezolano funciona? ¿El cubano? ¿El argentino? No obstante, la pregunta realmente relevante es: ¿qué se entiende por “modelo”? Un modelo de fondo requiere de un sector privado que funcione y de un Estado que funcione, con la menor o con cero corrupción en ambos lados. Hay que comprender que, si hay un choque exógeno como el que ocurrió en 1998 o 2008, o ahora en 2020, las instituciones del Estado podrían, y deberían, amortiguar el choque para la gente más vulnerable.

La segunda postura es que las reformas no fracasaron, sino que faltó completarlas y profundizarlas. Por ejemplo, no se hizo una reforma laboral adecuada y la reforma tributaria no fue lo suficientemente profunda. Esto es querer hacer un pie de limón siguiendo la receta de un video tutorial, pero sin tener limones. Puedo seguir el tutorial y probablemente obtendré una masa que se asemeje a un pie de limón, aunque no será un pie de limón.

La tercera postura ha sido que las reformas toman tiempo en generar efecto y hay que esperar. Acá se acuñó la expresión “la fatiga reformista”. Véase, por ejemplo, Lora, Panizza, y Quispe-Agnoli (2004). En aquellos países que habían reformado la educación y salud no se observaban resultados, ya que estos tomaban tiempo en manifestarse. Si ofrecemos una mejor educación a los niños recién comenzaremos a ver los resultados en 5 o 6 años. Ello no debe detenernos, debemos empezar en algún momento y hay que evitar la fatiga reformista.

La cuarta postura es que los objetivos iniciales se concentraron en la estabilización. Era lo que se tenía que hacer, para evitar que el paciente llamado economía peruana muriera; pero todavía no en aspectos relacionados con reducción de pobreza y la desigualdad. Aunque esas primeras medidas tienen un fuerte impacto en la reducción de la pobreza, esta postura espera reformas de apoyo directo a los sectores vulnerables.

Una quinta postura es que los problemas están en la implementación. La burocracia ralentiza y, en ciertos casos, paraliza las reformas.

6 Las claves para reformar

Podemos aprender mucho de otras experiencias de reformas. Lo primero es reconocer la necesidad de una reforma institucional. La evidencia empírica muestra que, sin una reforma institucional, una reforma económica es difícil de sostener porque la economía no funciona en el aire. La economía opera sobre una base institucional y si esa base institucional no funciona bien, no es dura, entonces naturalmente el resto de reformas no se van a sostener.

En algunos casos, las reformas aparecen como una necesidad frente a una crisis. Si bien es mejor implementar cambios en los buenos tiempos, ocurre con frecuencia que la urgencia y el caos de apagar incendios generan la necesidad reformar. La

urgencia de una crisis acelera la necesidad de las reformas.

Asimismo, el apoyo externo resulta clave. Es importante reconocer que no todas las respuestas están aquí en el Perú. Por ejemplo, si en Estonia consiguieron bajar sostenidamente la corrupción, veamos cómo lo hicieron y veamos la forma de implementarlo aquí.

Normalmente existe una luna de miel al comienzo de los gobiernos reformistas, antes que crezca la oposición a las reformas. Tenemos claro que el gobierno actual no tiene la suficiente aprobación para pensar en una luna de miel reformista, al menos en el sentido que buscamos. También se ha observado en distintos países que las reformas son difíciles de sostener a menos que el gobierno tenga apoyo en el poder legislativo. Las democracias se basan en equilibrio de poderes, ejecutivo y legislativo, no puede uno ir para un lado y el otro para el lado opuesto.

El programa de reformas, por lo general, debe orientarse más al mercado y abrirse al mundo. La clave está en los detalles de cómo hacerlo. ¿Estamos abiertos al mundo? Sí, pero ¿estamos posicionados en el mundo? No lo sé. Por ejemplo, me imagino estar en Croacia y vamos al mercado y venden Tequila, y no Pisco. Entonces, debemos posicionarnos, es parte de la implementación de las reformas. Desde luego es más fácil implementarlas cuando la oposición es débil y fragmentada. El liderazgo es clave. Tiene que haber un líder que guíe el camino y así la población se informa, sin liderazgo no llegamos a ningún lado.

Se requiere cierto consenso social para impulsar las reformas. Los temas prioritarios son evidentes. Quienes tengan a sus niños estudiando en escuelas públicas seguramente desearán que esas escuelas públicas funcionen mejor. Quienes tienen una posta médica cerca de su hogar, desearán que esta tenga medicinas o que haya un médico. Quienes no la tienen, desearán tenerla.

Otra clave es un equipo económico coherente y unido. Las reformas exitosas han girado en torno a profesionales, en general economistas, en posiciones de responsabilidad política. Por ejemplo, Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, Hernán Biggi en Chile, Carlos Boloña en Perú, entre otros.

Las reformas exitosas se acompañan con programas de rápida implementación, el *timing* es clave. Es importante mostrar resultados. Por ejemplo, cuando comenzó el proceso de las clasificatorias para el mundial de fútbol de Rusia en 2017, los primeros partidos bajo el mando de Ricardo Gareca fueron derrotas y ya estaban discutiendo quién sería el director técnico de reemplazo. Pero el seleccionado peruano comenzó a ganar y la opinión pública cambió drásticamente a favor de Gareca. Así como en el fútbol, la suerte también juega en esta historia; aunque tienes que mostrar resultados. Entonces, las reformas se pueden hacer en salud y educación con proyectos piloto para que la comunidad que está al lado vea que lo que se hizo sí funcionó y quiera copiarlo.

La buena comunicación es otro aspecto clave. El presidente reformista tiene que explicar qué está haciendo y por qué, no pueden subvalorar a las personas. Si a las personas les dicen vamos a hacer “A” porque con eso vamos a lograr “B” en unos años, a pesar de que este trance conlleva costos, las personas lo entienden. El mutismo es inaceptable; no es una opción.

Las reformas son más fáciles de implementar si los perdedores son compensados. Todo cambio genera ganadores y perdedores. Si yo abro el mercado va a haber trabajadores que no se adaptan a las nuevas tecnologías o que no se adaptan a la competencia y quienes pierden. Debemos implementar en paralelo programas de capacitación desde el Estado en ocupaciones intermedias (electricistas, mecánicos o choferes de grúas) para ayudar a que los trabajadores que no pueden competir se reinventen y sean reabsorbidos en el mercado laboral.

7 Conclusiones

Para concluir, ¿cómo se puede hacer más sostenible la reforma? Acelerando el número de ganadores. Podemos empezar por las cosas simples. Cuanto más gente perciba que la posta médica del barrio cuenta con medicamentos, con un médico, con un mínimo de orden para que tenga su turno, la población percibirá que las cosas funcionan.

Hemos logrado ordenar la macroeconomía. Queda construir sobre ella, pero no romper los cimientos. El nuevo gobierno de izquierda tiene la oportunidad de hacer las reformas que lleguen al bienestar de la población sin debilitar esos cimientos. Una oportunidad única que, hasta el momento, pareciera querer desperdiciar debido a los apetitos políticos.

Referencias

- Lora, E., Panizza, U., & Quispe-Agnoli, M. (2004). Reform fatigue: Symptoms, reasons, and implications. *Economic Review*, 89(Q2), 1-28. (Federal Reserve Bank of Atlanta)
- Naím, M. (1994). Latin America: The second stage of reform. *Journal of Democracy*, 5(4), 32-48.
- Ortiz, M., & Winkelried, D. (2021). El largo camino hacia la estabilidad macroeconómica. En A. Beltrán, C. Sanborn, & G. Yamada (Eds.), *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del bicentenario* (p. 27-54). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Schwab, K. (Ed.). (2019). *The global competitiveness report 2019*. Geneva: World Economic Forum.