



1

ZUMBAYLU



**Eduardo Dargent**

## **El páramo reformista**

Un ensayo pesimista sobre la posibilidad  
de reformar al Perú



## EL PÁRAMO REFORMISTA

Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar al Perú



EDUARDO DARGENT BOCANEGRA

## EL PÁRAMO REFORMISTA

Un ensayo pesimista sobre la posibilidad  
de reformar al Perú

*Serie Zumbayllu*



**FONDO  
EDITORIAL  
PUCP**

*El páramo reformista*  
*Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar al Perú*  
Serie Zumbayllu 1

© Eduardo Dargent Bocanegra

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2022  
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú  
feditor@pucp.edu.pe  
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Imagen de portada: Andrea Lértora, *Bandera*, 2014  
Técnica: colores acuarelables y tintas

Caricaturas: Heduardo. Fuente: diario *El Comercio*

Diseño de logo de serie: Augusto Patiño  
Dirección de Comunicación Institucional (DCI) de la PUCP

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:  
Fondo Editorial PUCP

Primera edición: mayo de 2021  
Tercera reimpresión: enero de 2022  
Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Las opiniones vertidas en este libro son de entera responsabilidad de su autor.

ISBN: 978-612-317-653-2

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN 11

AGRADECIMIENTOS 13

INTRODUCCIÓN

EL BARRIL Y LAS MANZANAS 17

1

EL RETO DE REFORMAR UN ESTADO DÉBIL 35

2

TRES ACTORES INSUFICIENTES 59

Los conservadores populares: la altisonancia sin reformas 63

Los libertarios criollos: prohibido regalar pescado 75

Los izquierdistas dogmáticos: la confianza es peligrosa 96

3

DEL VLADIVIDEO

AL *CODINOME*. O UN BARRIL QUE SE DEFIENDE 107

CONCLUSIÓN

COALICIONES DE REFORMA  
Y DEMANDA CIUDADANA 121

REFERENCIAS 133



*Para Ignacio y Agustina,  
entrañables camaradas de encierro.*



## PRESENTACIÓN

«El canto del zumbayllu se internaba en el oído, avivaba en la memoria la imagen de los ríos, de los árboles negros que cuelgan en las paredes de los abismos».

José María Arguedas, *Los ríos profundos*

¡¡¡Zumbayllu!! ¡¡¡Zumbayllu!!!, resuenan los gritos alborotados que sacan al niño Ernesto de la desazón, la melancolía, la soledad, el aislamiento y la incertidumbre que lo agobian en el internado donde lo ha dejado abandonado su padre.

¡¡¡Zumbayllu!!! ¡¡¡Zumbayllu!!!

¿Qué podía ser el zumbayllu?

El zumbayllu da título a uno de los capítulos más hermosos de *Los ríos profundos*. Como explica la estudiosa Isabelle Tausin-Castellanos: «es un trompo

al que Ernesto atribuye poderes mágicos. La danza del juguete restablece la comunicación entre los alumnos mientras lo contemplan, alzando el vuelo y bañado por la luz del sol»\*.

Un trompo que da vueltas interminables sobre su eje. Y en su incesante movimiento, canta. Y en su incesante movimiento, brilla. Y en incesante movimiento, recoge la luz. Nos lleva del pasado al futuro, comunica, dialoga.

El Fondo Editorial PUCP presenta una nueva serie de ensayos cortos, en un formato de bolsillo y a un precio asequible, con el fin de que la voz de nuestra comunidad llegue a todas las personas que aman al Perú.

En el año del bicentenario les presentamos nuestra serie Zumbayllu.

**Fondo Editorial PUCP**

---

\* *El otro curso del tiempo. Una interpretación de Los ríos profundos*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos y Lluvia Editores, 2008, p. 34.

## AGRADECIMIENTOS

Muchas gracias a Heduardo, por su generosidad al ceder las caricaturas que ilustran el libro. A Andrea Lértora, por una portada precisa. A mi colega Jonathan Clausen, quien me hizo el enorme favor de leer el trabajo en detalle cuando solo le pedí una mirada rápida a un par de secciones. Gracias también al equipo del Fondo Editorial por su cuidado de la edición. Por supuesto, todo lo dicho es solo responsabilidad mía.



«Hay una opinión extendida entre nosotros que afirma que la corrupción es uno de los principales problemas que afrontamos como organización social. El símil que nos permite acceder a esta opinión es el del barril de manzanas. Suponemos que, así como un barril de manzanas muchas veces contiene algunas que están podridas, así también una institución muchas veces contiene algunos individuos corruptos. La ilusión que nos convence y que hace tolerable el símil es que si extraemos las manzanas podridas es posible reestablecer lo que juzgamos es el orden natural del barril: un conjunto de manzanas rojas, saludables, nutritivas. Similarmente, si extraemos a los individuos corruptos nos quedamos con una institución armoniosa, funcional, eficiente. No hay nada malo pues con el barril, son ciertas manzanas individuales las que estropean todo. Lo mismo sucede con las instituciones. No hay nada malo con el Congreso, con la iglesia, con el ejército...son ciertos congresistas, curas y militares los que les dan un mal nombre a las instituciones. Por supuesto, la extensión natural de todo esto es que no hay nada malo con el Perú como Estado, son algunos “malos” peruanos a quienes debemos separar. [...] Yo comienzo a sospechar de este símil y, estoy seguro, algunos de ustedes también. Comienzo a sospechar que no son las manzanas, sino que es el barril lo que está podrido».

Mario Montalbetti, «El barril y las manzanas»  
*Cualquier hombre es una isla: ensayos y pretextos*



## INTRODUCCIÓN

### EL BARRIL Y LAS MANZANAS

El 15 de diciembre de 2016 el Congreso de la República censuró al ministro de Educación Jaime Saavedra. La excusa fue una supuesta compra ilegal de computadoras en una dependencia de su ministerio. La razón de fondo fue dar una imagen de poder por parte del partido Fuerza Popular y echar al único ministro que había logrado pasar al nuevo gobierno de Pedro Pablo Kuczynski desde el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016). Curiosamente, en campaña, Keiko Fujimori, la lideresa de dicho partido, había prometido la continuidad de Saavedra y de la reforma educativa que el ministro dirigía de ser elegida presidenta. No obstante, en pocos meses, ella y su bancada le cortaron la cabeza.

Esta censura ilustra lo vulnerables que son los procesos de reforma en nuestro país. Pocas veces la educación

ha estado tan presente en la agenda nacional como con la reciente reforma educativa. La educación era, desde hace décadas, un tema secundario, una referencia retórica en un ministerio más relevante en el pasado por las huelgas del sector que por su prioridad en la política pública. En el discurso público se mencionaba a la educación como la base del desarrollo, la clave para construir capital humano, pero los gobiernos no acompañaban la perorata ni con dinero ni con profesionales para que condujeran una mejora integral. La reforma iniciada con Saavedra unos años antes amplió presupuestos, reforzó equipos y lanzó modificaciones de fondo en el ministerio. Era una reforma que no se basaba en la promesa de cambio espectacular, sino en la construcción de capacidades y el fortalecimiento gradual del ministerio para hacerla sostenible. Con buen trabajo de comunicación lograron atraer la atención del público y darle al tema cierta atención noticiosa. Todo ello muy difícil en un país donde los relevos de ministros, y especialmente los de educación, suelen detener procesos de cambio y modificar la agenda radicalmente. Además, los principios que guiaban el cambio de política debilitaban ese mantra noventero que nos repite que las soluciones privadas son siempre mejores que las públicas. Se recuperaba, así, la idea de que sin una educación pública de calidad difícilmente podrían atacarse los problemas de nuestro sistema educativo.

El aplauso en varias conferencias y diversos reportajes celebratorios en medios de comunicación mostraban

un consenso amplio sobre la reforma entre las élites. No pretendo minimizar los problemas que subsistían o posibles errores de los reformadores, solo quiero recordar cómo incluso los críticos de buena fe reconocían que esa priorización en la agenda pública y en el presupuesto era clave para el avance. El balance era altamente positivo. El ministro había logrado colocar el tema en el centro del debate de políticas. La educación era un problema político que estábamos enfrentando.

Y, sin embargo, Saavedra fue defenestrado en pocos días, tras una campaña que al principio parecía inocua. Una acusación por una supuesta compra irregular, lejanísima a la decisión del ministro —y que si fuera causal de censura no dejaría ministro en pie en el Perú— fue la excusa. En ese ataque no estuvo solo el fujimorismo. Por un lado, estaba un sector de la izquierda incapaz de valorar la relevancia de la reforma y, más bien, atrapado en sus fidelidades a intereses gremiales en el sector educación. Parte de la bancada del Frente Amplio debutó en las ligas parlamentarias reproduciendo viejas taras de la izquierda peruana, invocando la necesidad de un gran cambio educativo y señalando los límites de la reforma «neoliberal» en curso, pero sin una agenda concreta alternativa de reforma y sin reconocer lo avanzado. Tampoco mostraron entusiasmo por defender la reforma un grupo de libertarios mediáticos; todo lo contrario. Para estos libertarios las reformas del ministro eran un paso de vuelta hacia el estatismo, un afán de controlar la libertad creativa de las instituciones educativas

privadas. Ese grupo, vocal desde distintos medios, seguía atrapado en debates absurdos de la década de 1990, sin reconocer los enormes límites de estas recetas privatizadoras en nuestro país años después de haber sido implementadas.

Quienes desde el sector empresarial aplaudieron al ministro en reuniones y eventos casi no se movilizaron para defenderlo, seguro temerosos de que un choque entre el Ejecutivo y el Legislativo pudiese dañar el «crecimiento económico». En cambio, si se hubiera hablado de afectar intereses empresariales o hacer reformas que califiquen de «estatistas», hubiesen sacado los misiles; la reforma educativa, un tema clave para lograr que ciudadanos y ciudadanas tengan mejores capacidades para su desarrollo personal, no valía el esfuerzo de una defensa firme desde el empresariado. El presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), a título personal, criticó la interpelación y la censura, pero no hubo presión desde los gremios. Incluso congresistas de la bancada de gobierno prefirieron mirar a otro lado y hasta criticar al ministro. Saavedra cayó y se debilitó la reforma. No la liquidó, pues todavía continúan varias de sus políticas, pero le restó visibilidad y la centralidad que alcanzó en la agenda pública. Y nos mostró, una vez más, que en el Perú las reformas son muy frágiles, incluso en un tema en el que existe amplio consenso.

Este ensayo trata sobre la dificultad de hacer reformas y la urgencia de realizarlas en una democracia precaria

como la nuestra. Presenta una mirada muy pesimista sobre las posibilidades de realizar reformas de fondo para construir una mejor institucionalidad para el desarrollo. Mi intención no es convencerlos de lo que es obvio: sabemos que hacer reformas en el Perú, y en los países en desarrollo en general, es muy difícil. Tenemos académicos y burócratas para quienes lo que se dice aquí no será novedoso. Lamentablemente, en la esfera pública, este tema suele ser presentado en forma más sencilla, como un problema de malos y buenos que hace pensar que, rotas ciertas barreras, los cambios son posibles. Mi intención es invitarlos a comprender la profundidad del problema, la magnitud del reto; mostrarles que va mucho más allá de voluntades o personas. El ensayo explica por qué es tan difícil hacer reformas sustantivas, discute los límites que enfrentamos para lograr que estos cambios tengan la profundidad necesaria, disecciona la insuficiencia (o falta de interés en estos temas) de nuestras élites políticas y económicas para reformar, especialmente la de tres actores políticos «típicos», y muestra la forma en que el *statu quo* se defiende de dichos esfuerzos de cambio. Como verán, muchos de los que hablan sobre reforma y desarrollo en el Perú, sea por interés o desconocimiento, minimizan la magnitud política de estos retos.

Si bien mi foco estará en esta dificultad de hacer reformas, quiero convencerlos de algo que también debería ser obvio, pero que no lo es tanto: estas reformas profundas para construir mejores instituciones son

urgentes, no basta con lo que tenemos para producir más bienestar. Seguir en este curso nos mantiene en la mediocridad, produce un sistema con débil legitimidad e incluso abre la puerta a reversiones hacia políticas fallidas. Sin reformas no será posible salir de una serie de trampas y taras que nos hacen una sociedad desigual, insuficiente, precaria. Discutiré lo que considero son algunos de esos cambios urgentes y necesarios para un mejor desarrollo político y económico; una lista de temas de consenso que deberían ser la base de un proyecto de mejora institucional para el desarrollo; en especial, la centralidad que deberían tener la reforma del Estado, políticas de educación, salud, diversificación productiva y aumento de empleo. Ello permitirá reforzar los dos puntos principales del ensayo: reformar es muy difícil y lo que tenemos hoy no alcanza, mucho más es necesario.

No me centraré, sin embargo, en el contenido detallado de estas reformas. No pretendo presentarles recetas mágicas para el desarrollo, pues no las tengo, ni tampoco creo en ellas. Sé lo suficiente sobre desarrollo para conocer por qué distintas formas en que se le ha buscado en el Perú han sido claramente insuficientes para ese objetivo y creo conocer esas recetas de consenso que discutiré, pero no soy un técnico que pueda darles una ruta completa y detallada. Considero, además, que esta idea de recetas claras es una forma inadecuada de ver el desarrollo en nuestros días. Los estudios sobre desarrollo muestran que cambios positivos y sostenibles tienen mucho más de

pragmatismo, humildad y ensayo-error que de modelos dogmáticos; antes que por recetas milagrosas, el proceso pasa más por conocer los límites y oportunidades que enfrenta cada país para construir capacidad estatal, humana y promover esas potencialidades<sup>1</sup>.

Sin negar, entonces, que hay algunas «buenas» instituciones básicas para países de ingreso medio como el nuestro y mucho que aprender de nuestros ensayos fallidos, le pongo más atención al fortalecimiento de un Estado que pueda implementar leyes y políticas, muchas de las cuales ya existen en nuestro país (es decir,

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, las propuestas de Hausmann, Rodrik y Velasco, 2006, sobre la necesidad de conocer el contexto en cada país y enfocarse en romper las barreras principales que enfrenta para su desarrollo económico antes que seguir una lista de lavandería. Asimismo, ver las propuestas de Hausmann que se centran en el desarrollo de capacidades que permitan a los Estados aprovechar oportunidades en los mercados, lo cual implica tomar medidas que, en el Perú, el consenso de Lima llamaría «estadistas»: «La acumulación de capacidades debe estar en el centro de cualquier agenda de crecimiento y desarrollo, y los gobiernos deben estar dispuestos a participar en discusiones nacionales y regionales de objetivos apropiados y estrategias efectivas. Hay muchos instrumentos que se podrían utilizar para desarrollar capacidades. Estos incluyen la protección comercial de las industrias incipientes; garantías de demanda (como los contratos para comprar vacunas contra la COVID-19 antes de que se haya demostrado que funcionan); empresas estatales (como en el sistema postal y los servicios públicos); políticas que instan a los conglomerados nacionales a diversificarse; corporaciones nacionales de desarrollo (como Temasek de Singapur y Khazanah de Malasia), sueños lunares (como propuso Mariana Mazzucato) y sistemas de innovación regionales y nacionales» (2020). Finalmente, un libro de Piero Ghezzi (2021) aparecido hace poco refuerza la idea de que se necesita un Estado pragmático, capaz de ver el desarrollo como un tema de ensayo y error donde son importantes el profesionalismo y la capacidad de corregir políticas.

fortalecer instituciones antes que «adoptar» nuevas). Me interesa, más que dar una lista precisa, mostrarles que incluso estas reformas básicas, que tienen hartos consensos local e internacional, consideradas necesarias para un mejor país y que estarán en la base de todo cambio sustantivo, serán resistidas y muy difíciles de implementar.

Nuestras últimas décadas muestran bien que estamos en una trayectoria insuficiente, el piloto automático y su fe en el mercado no alcanzan sin otros ajustes. El reciente *boom* de recursos minerales, el mejor momento para el modelo económico adoptado en la década de 1990, y el contrasuelazo que nos ha dado la pandemia de la COVID-19 nos enseñan los límites de esta trayectoria iniciada para lograr un salto cualitativo para nuestro bienestar y para mejorar sustantivamente la calidad de nuestro Estado. Sí, las reformas cuestan, y el crecimiento económico, el control del déficit fiscal y la estabilidad macroeconómica son una condición necesaria para impulsarlas. Y, en general, un país pequeño como el nuestro hace bien en mirar al mercado internacional como un motor crucial para el desarrollo, cosa que se promovió con este modelo. Sin esa base material no podemos sostener y construir un Estado más efectivo, autónomo y presente en el territorio. No hay que ningunear lo que hoy consideramos normal pues mañana podríamos extrañarlo.

Sin embargo, debería ser igual de claro que el modelo peruano requiere reformas para que produzca un bienestar

más general y mejoras sustantivas<sup>2</sup>. Por un lado, porque el crecimiento es con frecuencia ciego ante procesos de debilitamiento institucional y del Estado. El fortalecimiento institucional y estatal no va necesariamente de la mano con el crecimiento económico. Basta ver el segundo gobierno de Alan García (2006-2011), en el que un crecimiento muy alto empujado por los precios de los minerales en el mercado mundial no promovió el desarrollo institucional, sino, por el contrario, una involución en algunos ámbitos: debilitamiento de la capacidad reguladora del Estado, aumento del peso de actores privados por encima de la ley, retroceso en la legitimidad de las burocracias<sup>3</sup>. Las bonanzas también traen maldiciones, como nos enseña una larga literatura sobre la maldición de los recursos. Pero además, como ya habían alertado varios autores locales, porque sin mejoras en otras dimensiones, este crecimiento no tendrá un impacto más amplio<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Se suele decir que tenemos instituciones débiles y esto, entendido de una manera más formal, es cierto: como veremos, las reglas formales con frecuencia no se aplican, son tigres de papel. Pero en realidad, como se discute más adelante, sí hay algunas instituciones fuertes que se resisten al cambio, entre ellas este consenso liberal, que ha mostrado sorprendente resistencia desde la década de 1990. Al respecto pueden verse Arce, 2001; Orihuela, 2020; Vergara y Encinas, 2016.

<sup>3</sup> Puede encontrarse una interesante discusión sobre los límites del crecimiento para la mejora institucional en la introducción a la segunda edición del libro *Ciudadanos sin república*, de Alberto Vergara, 2018.

<sup>4</sup> Entre ellos, Ghezzi y Gallardo, 2013, en un libro publicado en pleno *boom* y que, creo, mereció mucha más atención de la recibida. También puede consultarse Orihuela, 2020. Los textos de Gonzales de Olarte, 1993 y 1998, son buenos ejemplos de que algunas de estas alarmas también se dieron al inicio de las reformas. En la introducción de un texto editado junto a algunos colegas (Dargent, Orihuela, Paredes & Ulfe, 2018)

El modelo como está ahora no desarrolla actividades y sectores que puedan generalizar el bienestar y la riqueza de manera más extendida. Como se discute más adelante, al señalar los límites de las recetas libertarias criollas para el desarrollo, sin un Estado autónomo, burocracias capaces de regular efectivamente al sector privado, pero también de dialogar y cooperar con él, una mejor oferta educativa que incremente las capacidades de la ciudadanía, inversión en tecnología, promoción de productos que tengan valor en mercados internacionales y den empleo, estas oportunidades serán limitadas. Si no se invierte en educación y salud, en infraestructura sanitaria, electricidad, tendremos una población incapaz de asumir trabajos más complejos, de innovar, de reaccionar con flexibilidad a entornos mundiales cambiantes. ¿Cómo explicar que no se haya logrado construir en estos años una infraestructura funcional a este modelo exportador a pesar de tener recursos? La respuesta es paradójica: por miradas ideológicas limitadas, o desinterés, no se hicieron suficientes esfuerzos por construir un Estado capaz de impulsar el modelo de desarrollo adoptado en la década de 1990. Estos límites deberían haber quedado claros, pero los defensores más vociferantes del modelo no los reconocen.

---

también se indican los problemas de un modelo de desarrollo como el peruano, vistos incluso en el mejor escenario posible de un *boom* de precios de recursos minerales. Y, aunque con algunas discrepancias con ciertas recetas de solución, otro interesante texto que identifica estas debilidades es Ganoza y Stiglich, 2016.

Los liberales que en la década de 1990 proponían un mayor bienestar general con sus recetas en una serie de ámbitos se han convertido en conservadores que se refugian en el miedo: es lo mejor que tenemos y los cambios pueden ser peores. La actual crisis del régimen agroexportador debería hacer obvio lo errado de este enfoque. Una enorme oportunidad de desarrollo real, que produjo cambios importantes en materia de empleo y diversificación productiva, se puso en riesgo por una visión chata de élites estatales y privadas. Sus propios defensores y beneficiarios no contemplaron la presión política y social que crecía a su interior ni sus serias limitaciones para ganar legitimidad. Las reformas, entonces, son urgentes, porque lo que hay no alcanza.

Un primer paso para avanzar hacia estas reformas, y de allí el propósito central de este ensayo, es entender mejor qué nos hace resistentes al cambio. Tomar conciencia de esta dificultad permitirá entender la importancia de que estos procesos sean sostenidos y estén en permanente evaluación. Antes que creer en un cambio súbito y radical o pensar que solo se trata de cambiar a quienes gobiernan, este trabajo busca convencerlos de que estamos en un camino cuesta arriba, donde es mucho más fácil fracasar en sacar adelante reformas que tener éxito<sup>5</sup>. Mucho más problema que posibilidad.

---

<sup>5</sup> Sobre ese camino de construcción de coaliciones reformistas, de aprendizaje y ensayo-error, puede verse Bersch, 2016 y Grindle, 2004.

Este diagnóstico pesimista no es un llamado al cinismo o al quietismo, sino todo lo contrario. Este realismo crítico busca contribuir a la construcción de una demanda ciudadana por reformas, darle urgencia y realismo al reto. Implica aprender a valorar procesos que —a pocos y con dificultades, el ensayo y error es fundamental— pueden avanzar para lograr cambios positivos. Lo hemos visto en distintos países, como Chile, Brasil, Costa Rica o Uruguay, todos con sectores burocráticos y actividades comerciales con cosas que enseñarnos en lo que respecta a la construcción de capacidad estatal y desarrollo; o en procesos domésticos que llevaron a la construcción de agencias estatales más capaces y mejores servicios públicos<sup>6</sup>. El cambio es posible, pero es difícil, complejo y lleno de resistencia. Y valorarlo es una forma de reconocer el reto.

El epígrafe del poeta y crítico literario Mario Montalbetti recoge esta imagen sobre la enorme dificultad de hacer reformas y nos acompañará al presentar los argumentos de las próximas páginas. Dice Montalbetti que en nuestro país tendemos a presentar la corrupción como un barril de manzanas, donde algunas están podridas y contaminan al resto. Así, la solución que dan muchos

---

<sup>6</sup> Francisco Durand, 2002, por ejemplo, detalla un proceso de este tipo en Sunat, y muestra cómo un cambio de personal y un liderazgo que otorgó capacidades a la organización fue clave para que se le respetara y se comenzaran a aplicar reglas tributarias. Y en forma más general para América Latina, Carol Graham y sus coautores, 1999, tocan una serie de ejemplos de reformas que lograron avanzar en América Latina, aunque es necesario revisar sus casos veinte años después para evaluar cuán exitosos realmente fueron.

al problema pasaría por extraer las manzanas podridas para «restablecer lo que juzgamos es el orden natural del barril: un conjunto de manzanas rojas, saludables, nutritivas». Esta forma de entender el problema, nos dice, oculta la profundidad del mismo. Hay toda una estructura social e institucional que limita los esfuerzos de cambio. Por ello, sacar manzanas del barril arregla muy poco o nada. La madera seguirá pudriendo manzanas. Como él, propondré que el barril es una metáfora de la resistencia al cambio en el Perú, pero señalaré que el problema va más allá de la corrupción o de fuerzas «malas». Hay muchas otras fuerzas que se oponen a cambiar este sistema que pudre manzanas y no son necesariamente fuerzas corruptas. Incluso personas de buena fe pueden ser enemigas del cambio.

La ruta del ensayo es la siguiente. En el primer capítulo profundizo las razones por las que es muy difícil cambiar el *statu quo*, la madera del barril que pudre manzanas y los retos que enfrenta el Perú para lograrlo. Discuto los límites de dos recetas muy comunes para reformar, las reformas legales y la educación en valores, para resaltar el tipo de cambios profundos que serían necesarios para curar el barril. Aunque hacen aportes importantes, ambas visiones minimizan las poderosas resistencias a las que se enfrenta un proceso de reforma y especialmente la centralidad del Estado en este esfuerzo. A continuación, preciso las que creo son reformas clave que debe realizar un país de ingreso medio como el Perú para curar la madera; esto es, promover su bienestar a la vez que construir un mejor

Estado. Discuto el reto doble que deben enfrentar países con un Estado débil: promover procesos y políticas que produzcan cambio y bienestar mientras refuerza y profesionaliza al propio Estado. Reformar implica curar la madera del barril, pero nuestros instrumentos para hacerlo son limitados y el entorno internacional muy complicado. De allí la enorme dificultad de hacer reformas profundas.

El segundo capítulo se centra en tres tipos de actores políticos comunes en el país que, propongo, no están a la altura del reto planteado: conservadores populares, libertarios criollos e izquierdistas dogmáticos. Son actores tipo, y seguramente entre ellos habrá personas más ponderadas y que probablemente coincidan con lo que señalo, especialmente entre sus técnicos. No obstante, esta tipología recoge posiciones políticas de los líderes de partidos y representantes en el Congreso, aquellos que finalmente conducirán un gobierno. Cada uno de estos actores nos deja lecciones sobre la insuficiencia de sus recetas para curar la madera. Los conservadores populares minimizan la necesidad de reformas y la razón principal para ello es estar atravesados por intereses particulares. Los libertarios criollos no reconocen los límites de sus recetas privatizadoras, los beneficios que obtienen del orden actual ni lo conservadores que son frente al cambio. Ambos tipos de actores son parte de la madera. Los izquierdistas dogmáticos sí entienden que el poder está en la base de la resistencia al cambio y pregonan la necesidad de curar la madera, una postura que, como

verán, comparto, pero son irresponsables al creer que un cambio en el poder, en los términos que ellos consideran positivo, traerá necesariamente mejoras sustantivas. Por centrarse en este cambio en el poder, por ser dogmáticos en sus críticas frente al sistema sin reconocer las virtudes que pueda tener, descuidan aspectos de política pública y fortalecimiento estatal y no problematizan lo suficiente los límites de sus recetas.

Más que una crítica que descalifique a estos tres actores, el texto es una invitación a quienes tengan buena fe y sentido de servicio en estos grupos para cuestionar sus esquemas y debatir sobre sus limitaciones. Como discuto en la conclusión, que otros actores políticos, sean centristas o izquierdas y derechas más moderadas que los «tipos» políticos criticados, no estén entre los criticados no los hace necesariamente reformistas ni más capaces de enfrentar estos retos. Incluso podrían no ser nada, no tener ideas, en términos de reforma política.

En el tercer capítulo discuto algunos intentos de lucha contra la corrupción para mostrar un punto adicional que todo reformador debe tener en cuenta: el sistema se defiende; y este es un patrón que trasciende la corrupción y se repite a través de distintos intentos de reforma en diversas áreas del Estado. Quienes comienzan a enfrentar la corrupción encuentran resistencias muy concretas que sabotean el fortalecimiento de estos embrionarios espacios estatales de cambio. Muestro, así, cómo la madera y las manzanas podridas

se defienden. Concluyo con algunas ideas sobre el reto de construir poder, coaliciones políticas, para avanzar estos cambios y por qué considero que, tras la pandemia, esta urgencia se ha vuelto mayor, ya que el actual contexto ha degradado todavía más nuestra forma de hacer política.

Un anuncio antes de continuar. Si bien he privilegiado una redacción ensayística para no cargarlos de referencias, en las notas al pie podrán encontrar las bases académicas de lo que se discute y algunas recomendaciones para los interesados en profundizar estos temas. La idea es hacer la lectura agradable al no iniciado en temas de desarrollo, instituciones y otros conceptos difíciles de precisar. Pero quien quiera conocer más tendrá abundantes pistas para seguir con su exploración.

Inicié este ensayo en el verano del año 2020, antes de la pandemia, con la frustración de ver el deterioro institucional de un quinquenio desastroso, el conservadurismo de quienes defienden un modelo económico insuficiente y la ausencia de ideas desde nuestra debilitada y fragmentada política para pensar un desarrollo distinto. La pandemia profundizó esta preocupación; fue como haber caído en un hoyo dentro de otro hoyo. Un tremendo golpe a la economía, mayor conciencia de que lo que tenemos no basta, pero también evidencia de que lo que hay puede ser dañado sin dejar algo mejor. La fragmentación caníbal en el Congreso y la irrupción de intereses particulares e ilegales en la representación

hace difícil construir ciertos consensos sobre los cuales reconstruir el país. Los incentivos de los candidatos hoy están en ganar, en competir sin pensar en gobernar. Algunas de las taras mencionadas, como la propia inexperiencia del manejo estatal, puede llevar a quien gane, aun si tiene buenas intenciones, a un entrampamiento desastroso. Si no nos va tan mal, quietismo y cierta estabilidad, pero en el peor de los escenarios, degradación y continuidad del conflicto político.

Ojalá, entonces, este ensayo interese a quienes nos pretenden gobernar. Mi principal objetivo al escribir, sin embargo, no es hablarles a los políticos, sino dialogar con quienes desde la ciudadanía encuentren estas ideas interesantes. Esa demanda social es clave para que los procesos de reforma desde el Estado encuentren eco y sostenibilidad. Sembrar este pesimismo contribuye a que se apoyen cambios cuando, a pesar de diferencias, se vaya en la dirección correcta. Esta mirada crítica puede ayudar a distinguir problemas reales de escándalos sembrados; a que se identifique a ministros y burócratas comprometidos de aquellos que hacen cambios superficiales o prometen cosas sin sentido. Puede servir para evitar el entusiasmo ingenuo y la arrogancia de quien promete cambio pero sin contenido. Y promueve una comprensión más compleja de la política sin maniqueísmos. Sí, hay buenos y malos en el Perú, como hemos visto de sobra en escándalos de corrupción, posiciones intolerantes y enormes abusos de poder. Pero también hay diferencias políticas que deben ser

## El páramo reformista

reconocidas y debatidas para buscar ciertos espacios de consenso que lleven a cambios sostenibles. Curar al barril pasa, en parte, por construir esta demanda. Este es un esfuerzo en esa dirección.

# 1

## EL RETO DE REFORMAR UN ESTADO DÉBIL

Dos recetas reformistas muy comunes en la discusión pública en el país son la que propone el cambio constitucional o legal y la que resalta la necesidad de una educación en valores. Ambas recetas nos dan aportes importantes para un esfuerzo reformista, pero tienen serios límites y discutirlos me sirve para explicar mejor la magnitud del reto de hacer reformas profundas. En particular, estas versiones no reconocen la enorme resistencia al cambio ni ponderan por qué el Estado es central para vincular los objetivos que promueven ambas recetas: tener mejores leyes y una ciudadanía que demanda un mejor gobierno.

Estas recetas no solo son imprecisas, sino que construyen una imagen del cambio como algo más sencillo de lo que en realidad es. Dejan la idea de que, si hiciéramos ciertos cambios relativamente sensatos, las cosas

comenzarían a ir bastante mejor. No avanzar en esa dirección termina siendo un tema de ceguera, inmadurez, corrupción u otras razones similares. Cuestión de voluntad, «buenas» personas y medidas correctas. Algo de eso hay, obvio. Pero no es, ni de lejos, el meollo del asunto. La primera receta es casi como sacar manzanas del barril para meter nuevas creyendo que no se pudrirán. Sin reformar al Estado para implementar leyes y políticas estos cambios serán insuficientes. La segunda receta se presenta como la manera efectiva, real, de curar la madera del barril, pero sin cambios en el Estado y en otras dimensiones estos valores seguirán siendo simbólicos, ajenos a la realidad.

Lo que hay, más bien, son enormes obstáculos que hacen muy difícil reformar y construir mejores instituciones para el desarrollo. Reformar es un tema de poder, se requieren procesos de cambio profundos y sostenidos que puedan afectar intereses de los beneficiados por el *statu quo*. Para resaltar la necesidad de ver las reformas como algo más profundo y lo que implicaría realmente conseguir una madera distinta, discuto algunas de las políticas y reformas que un país de ingreso medio deberá adoptar para mejorar su bienestar, así como las herramientas limitadas que tiene para lograrlo. El reformador peruano tendrá un reto doble al momento de realizar dichas reformas: mejorar al Estado y, a la par, conducir políticas. Esta comprensión de la dificultad de una reforma efectiva ayudará

a resaltar en el siguiente capítulo los límites de tres actores insuficientes para enfrentar el reto.



Comencemos por la primera receta, cambiar leyes. Equiparar reformas con la adopción de nuevas y «buenas» leyes es una mirada muy formal sobre lo que es el cambio institucional. Se suele asociar cambiar leyes con un cambio institucional, adoptar «buenas» instituciones. Los políticos suelen centrarse en ello al predicar su compromiso por el cambio, pues permite tener algo que mostrar. Suena bien y sin duda el éxito de la receta radica en que tiene algo de cierto: cambiar leyes es parte de un proceso de reforma. El problema es que esta suele ser una frase vacía a pesar de la buena voluntad de sus predicadores. Porque luego, al señalar cómo se construyen esas buenas instituciones, con frecuencia sus proponentes indican el equivalente a sacar manzanas. Como discutimos en un trabajo escrito con Paula Muñoz, esta receta asume que las nuevas normas sí tendrán efectos positivos a diferencia de sus predecesoras<sup>7</sup>. Es decir, nuevas manzanas saludables que contagiarán al resto.

Por supuesto que puede ayudar en algo cambiar leyes. Una reforma se apoya en cambios normativos. Y hay

---

<sup>7</sup> Dargent y Muñoz, 2019.

leyes que responderán mejor a determinados contextos que otras, no es irrelevante qué normas se adoptan en una reforma. Nadie duda, tampoco, que, en el mediano plazo, las normas y políticas pueden contribuir a sostener y proteger tanto a las nuevas políticas como a las organizaciones estatales que dirigen y promueven las reformas. De hecho, estas protecciones legales ayudan a aterrizar los cambios y construir ciertas garantías para su continuidad. Pero la cuestión es bastante más complicada de lo que reconocen quienes ven el cambio institucional de esta manera formalista. El poder, la resistencia al cambio, se suele dejar de lado o se minimiza.

Para lograr mejoras se requieren cambios que sean capaces de afectar poderes muy asentados en la sociedad, sean políticos, económicos o ilegales. Poderes sobre los que se sostienen las instituciones existentes; poderes que median y «traducen» las reglas escritas/formales para que operen de acuerdo a sus intereses o para que sean meras reglas simbólicas, sin efecto real. Las nuevas reglas privilegiadas por los reformadores formalistas muy probablemente seguirán operando igual si no hay otros poderes que las apliquen como se desea. Se importan leyes y políticas con el convencimiento de que tendrán el mismo «buen» funcionamiento que en países de altos ingresos, con lo que se pierde de vista que el contexto es muy distinto y que es altamente probable que no se cumplirán<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sobre los límites de importar leyes y políticas sin evaluar el contexto pueden verse Evans, 2004 y Schick, 1998.

La experiencia acumulada en países de bajos ingresos o ingresos medios muestra que poco cambiará si las nuevas leyes tampoco se cumplen. En países como el Perú hay una gran brecha de implementación entre lo que dicen las leyes y políticas públicas y lo que realmente se cumple<sup>9</sup>. Con frecuencia se asume que las nuevas leyes son mejores que las anteriores por los efectos observados en otros países. No obstante, lo que distinguimos como un problema de la ley es, en realidad, un problema de fondo, más profundo, que volverá una y otra vez sea cual sea la legislación que se adopte. Construir instituciones, como espero convencerlos, es mucho más que aprobar leyes, anunciar reformas o adoptar un nuevo modelo administrativo del Estado.

Para entender lo limitado de la receta legalista hay que ampliar nuestra comprensión de lo que son las instituciones. Por «instituciones» debemos entender algo mucho más amplio que las reglas formales. Alejandro Portes define las instituciones como el «conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de los roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional: la política, la economía, la religión, las comunicaciones y la información, y el ocio»<sup>10</sup>. Así, en su definición incluye reglas informales que regulan

---

<sup>9</sup> Grindle, 2009.

<sup>10</sup> Portes, 2012, p. 31.

en forma real y efectiva las distintas relaciones de nuestra vida en comunidad.

Como indicaba antes, dichas instituciones informales se sostienen, se hacen respetar, por su relación con el poder en una sociedad. Estas instituciones son funcionales a una serie de actores que se benefician con el *statu quo*, que saben jugar dentro de él y, por tanto, resistirán reformas que intenten cambiar aquello que los favorece o lo que ya ven como normal. En contextos en los que el Estado es débil y las leyes no se aplican, será muy difícil regular a estos actores. A ellos volveremos en el tercer capítulo del trabajo. Pero no solo hablamos de actores corruptos y de las reglas informales que los favorecen. Como veremos en el siguiente capítulo, con frecuencia las ventajas de las que gozan los beneficiarios de estas instituciones serán racionalizadas como adecuadas para todos; nuestro interés hace que confundamos el bienestar particular con el bien común. Así, asumen que las reglas que los favorecen son en realidad buenas para todos; por tanto, eventualmente, favorecerán a la sociedad.

Así, con mucha frecuencia, las nuevas leyes se terminan adaptando al entorno para que todo siga igual, se «traducen» desde una realidad de poder asentada. Se pueden establecer reglas de control, de transparencia, pero los actores encontrarán formas de saltárselas y evadirlas. Un ejemplo muy interesante e ilustrativo de un libro de Jaime De Althaus aterriza la idea: la policía ha intentado de diversas maneras controlar el robo

de combustible por parte de sus oficiales: control en el dispendio, control de kilometraje, tarjetas de pago personalizadas, mejores sistemas administrativos. Pero siempre hay una forma de darle vuelta al sistema, como muestran las sucesivas estrategias de los fiscalizados para saltar los nuevos controles y seguir robando<sup>11</sup>. Un cambio real implica todo un sistema efectivo de control, capaz de regular en forma constante y cotidiana hasta que la situación sea controlada; luego debe seguir vigilando. Y aquí no estoy mencionando procesos más profundos de formación y bienestar del personal. El barril, entonces, resiste bien a los cambios de reglas y a los intentos de reforma. Cambios de fondo, como veremos, requieren procesos continuos y sostenidos de actores estatales que los implementen y actores sociales que los vigilen. Sin organizaciones que puedan balancear ese poder, romper esas resistencias y reaccionar con flexibilidad ante las nuevas formas de incumplir la norma, la situación difícilmente cambiará.

Tampoco será suficiente una segunda receta que suele ser presentada en la discusión pública como una cura profunda de la madera del barril: la educación en valores. La educación, informar sobre lo que es correcto e incorrecto, suele presentarse como el cambio de fondo que se necesita para superar nuestros problemas «desde la raíz». Solo un cambio educativo

---

<sup>11</sup> De Althaus, 2016. Todo el capítulo 1 del libro recoge ejemplos relevantes sobre la dificultad de desenraizar conductas corruptas generalizadas.

profundo, que produzca un cambio cultural, llevará a contar con ciudadanos que «entiendan» los costos reales de la corrupción y otros males. Poco a poco esa educación detendrá la putrefacción del barril y salvará a las manzanas.

Por supuesto que la educación tiene enorme valor. En la introducción he hablado sobre la importancia de una demanda ciudadana por mejores políticas y la centralidad de la educación para el país. No pretendo minimizar la importancia de una buena educación cuando me dedico precisamente a educar. De hecho, una educación crítica es fundamental para entender qué está mal con la forma como funcionan las cosas; sin esa mirada crítica otras alternativas no serán digeribles ni deseables. Pero lo real es que no cambiarán los valores en la sociedad solo si nos repiten y enseñan que algo está mal, como suele presentarse esta receta. Si nos educan en valores, pero el entorno sigue siendo el mismo, es decir, un entorno en el que se premia una y otra vez al que rompe esas reglas, será muy difícil lograr un cambio<sup>12</sup>.

Evidencia de ello es que las personas saben bien que una serie de conductas son corruptas y, sin embargo, las siguen realizando. Hay todo un contexto social que hace funcional la corrupción, adecuada para cumplir con nuestros objetivos aun si contradice el sistema de valores que nos inculcan en la escuela o en casa.

---

<sup>12</sup> Ver Dargent y Muñoz, 2019, sobre este punto.

Lo mismo sucede en organismos estatales que tienen códigos de ética, reglamentos y declaraciones de principio y buena conducta, pero cuya realidad es de transgresión. Las organizaciones estatales atravesadas por la corrupción, por ejemplo, «educan» a sus miembros para que, más allá de lo que digan sus reglamentos o mensajes éticos, sigan esas reglas reales que valoran y premian las conductas corruptas. Esa «educación» implica aprender que los favores se pagan: hacerse de la vista gorda o ceder a pedidos ilegales a cambio de un ascenso. Son, pues, valores que se vuelven generales, aunque sean negados enfáticamente o nos digan que los problemas son de unos cuantos «malos elementos».

Por ello es difícil que los reformadores que provienen del interior de una institución estatal tengan éxito: son parte del problema. La mirada de actores internos es clave para entender lo que sucede, pero no puede ser la única. El barril con frecuencia ya los ha contagiado. Es más, es común que quien nos habla de valores desde el Estado como ruta al cambio esté desarrollando una estrategia perversa para desviar la atención de su inacción frente a temas de fondo. Sabe que queda bien y no hace nada.

Así, los que juegan en el sistema conocen sus verdaderas reglas más allá de lo que se nos enseñe. Saben bien que sus conductas son ilegales, no es que el desconocimiento o la falta de educación los lleve a actuar de esa manera. Todos los cursos de ética y manuales de honestidad no serán suficientes si no hay cambios

en la forma en que funcionan las cosas, si la realidad no deja de ser la antítesis de lo que dicen las leyes o nuestra educación. Si no se comienza a cumplir las leyes, si las conductas funcionales a la corrupción o las prebendas siguen siendo premiadas socialmente, los peruanos actuaremos en función de ellas, desde el más rico hasta el más pobre. Desde el chofer informal, que sabe que no tiene breveté pero que esa falta difícilmente será sancionada, hasta el gran empresario, que navega coimeando por procesos de licitación para lograr un gran contrato de infraestructura con el Estado. El impacto de observar a corruptos de alto nivel entrar a la cárcel, la posibilidad de ver en la vida cotidiana que la ley se aplica efectivamente, es fundamental para aprender sobre los efectos negativos de la corrupción. La educación ayuda, se engarza con estos procesos, pero debe estar de la mano con cambios en la implementación de las normas para que se observe que sus moralejas son reales.

Entonces, podemos adoptar reformas legales y educar en valores, pero nuestra sociedad tiene un enorme poder para resistir al cambio que trasciende estas medidas. Si entendemos nuestro sistema institucional como un espacio con enorme resiliencia al cambio, por su funcionalidad y conveniencia para una serie de actores formales e informales poderosos que sostienen esas instituciones, es más fácil comprender por qué, a pesar de todos los cambios de reglas, constituciones y modelos económicos a través de la historia, encontramos fuertes continuidades en nuestros problemas. Mucho

cambio, pero también consistente continuidad en una serie de aspectos: altos niveles de corrupción, debilidad en la llegada territorial del Estado, burocracias precarias y con frecuencia discriminadoras, inefectividad de reglas democráticas, dificultad de regular intereses privados, problemas de coordinación entre niveles de gobierno, limitaciones para construir infraestructura, grandes sectores en la informalidad o amplia tolerancia a la ilegalidad, entre otros. Con los cambios de modelo económico algunos actores ganan poder y otros lo pierden, le damos más atención a algunas actividades que a otras. Y las reformas políticas se suceden, algunas con cierto éxito. Pero la continuidad de muchos males es apabullante. Reconocer los límites de ambas recetas, cambio legal y educación, nos debería llevar a atacar de otra manera estos males más profundos.

Y aquí es donde el Estado tiene un papel central. El que puede vincular ambas recetas, la ley que no se cumple y la educación que no tiene correlato con lo que sucede en la sociedad, es el Estado. Vincularlas pasa por tener un Estado capaz de aplicar la ley y de desarrollar políticas que muestren al ciudadano que hay una relación entre estos objetivos y los valores que se promueven. El Estado tiene que limitar el poder de los actores que se resisten al cambio y a su vez ejecutar, como veremos en un momento, otros procesos centrales para el desarrollo. El ejemplo de que las políticas se aplican y las leyes se cumplen es en sí mismo un proceso educativo que cambia la relación del ciudadano con el Estado y la ley.

Lamentablemente decir esto no es más que dar un primer paso para volver a tomar conciencia de los retos que enfrentamos. De inmediato el lector reconocerá que el problema es que no contamos con un Estado capaz, invocándolo no va a aparecer. Un buen Estado cuesta, se necesitan recursos para contar con burocracias profesionales y honestas, capaces de tomar distancia de intereses privados, ilegales. Y eso pasa por tener sociedades con mayores recursos para pagar por mejores servicios, sociedades que incrementan sus fuentes de riqueza. Para ello se necesita promover ciertas actividades económicas competitivas en el mercado internacional y capaces de generar empleo de calidad. Centraré esta discusión más adelante en la diversificación productiva, los mercados internacionales y la necesidad de promover empleo. Economistas que ven el tema del desarrollo como Carlota Pérez, Ricardo Hausmann, José Antonio Ocampo, Dani Rodrik o Andrés Velasco, entre otros, a pesar de sus diferencias, tienen enfoques similares sobre la relevancia de un Estado que promueva incentivos y desarrolle potencialidades, a la vez que se engarza y dialoga con un sector privado que pueda promover estas actividades. El «Estado productivo» lo ha llamado Piero Ghezzi en un libro (2021) que aterriza muchas de estas ideas y desarrolla otras para la realidad peruana. Todos ellos también resaltan los límites a que estarán sujetos en el mundo actual los Estados de ingreso medio como el nuestro para crear empleo de calidad. Y el enfoque de la mayoría también

es similar: mucho de esto pasa por procesos de ensayo y error, aprendiendo del pasado y de la experiencia comparada. Sin mayores recursos es difícil fortalecer el Estado en forma sustantiva.

Y ese Estado fuerte y flexible es el que no tenemos ni remotamente. Distintos textos sobre el Estado en el Perú resaltan su debilidad histórica, entendida en distintas dimensiones. Nuestras burocracias son débiles, pasibles a la corrupción, politización y su captura por el interés privado. Su alcance territorial es limitado, con grandes zonas del país con una débil presencia estatal, un actor más entre varios que se disputan el poder local. La pandemia mostró toda esta debilidad, al no poder repartir bienes y dinero entre la población más necesitada sin incrementar el contagio.

Nuestro Estado es incluso más débil que otros de América Latina, nuestro reto es mayor<sup>13</sup>. Diversos trabajos resaltan la debilidad comparada del Estado peruano y las causas para esta situación, y varios de ellos enfatizan el tipo de relaciones económicas y desiguales que hubo a inicios de la república y que dieron lugar a un Estado pequeño, sin capacidad de regular a privados y con poco espacio para extraer recursos y construir dicha capacidad. Lo más complicado es que estos trabajos encuentran alta dependencia de la ruta tomada

---

<sup>13</sup> Cotler, 1979; Centeno, 2009; Paredes, 2013, Kurtz, 2014; Soifer, 2015; entre otros. Para una excelente revisión que contrasta y critica los argumentos de algunos de estos textos puede revisarse Urteaga, 2017.

a los inicios de la república: Estados que por diversas razones no se fortalecieron en el siglo XIX e inicios del siglo XX tendrán mayor dificultad de hacerlo más adelante. A un Estado débil le cuesta más fortalecerse.

Como veremos a continuación, el mundo actual demanda Estados más ágiles y flexibles para pelear por el desarrollo. Y esos Estados, como decía, cuestan: hay que contar con una base material para que sean eficientes. Sería un error creer que el que tenemos puede estar a cargo de procesos complejos e implementarlos en forma exitosa. Entregarle esos cambios a un Estado débil, carente de autonomía y con serios problemas de corrupción limita la posibilidad de éxito. Y puede ser contraproducente. Por ello la ejecución de mejoras sustantivas y sostenibles pasa por el reto doble de ejecutar políticas que promuevan el desarrollo a la vez que se fortalece y se profesionaliza al Estado. Sin este doble camino de fortalecimiento estatal y adopción de reformas la retórica reformista se queda en finta, símbolo, declaración sin contenido. ¿Qué reformas parecen clave, un mínimo necesario, para echar a andar este proceso? ¿Qué límites enfrentamos? ¿Qué políticas desarrollistas serían necesarias para construir una base material que permita construir mejores instituciones?



Como es obvio por lo dicho hasta aquí, una reforma que ataque la madera del barril pasa por realizar cambios que hagan al Estado fuerte y flexible —dentro de un proceso que toma tiempo, dada la debilidad antes mencionada—, y, a su vez, lanzar otras políticas para el crecimiento y el desarrollo económico. Comencemos por el Estado. Hay que avanzar hacia un Estado que sea capaz de regular, fiscalizar a estos poderes formales e informales, y contar con una presencia efectiva en el territorio<sup>14</sup>. Hay que construir carreras burocráticas que permitan contar con profesionales competentes, capaces de tomar distancia de políticos electoreros y actores privados. Es necesaria una justicia que resuelva disputas, controle la corrupción, garantice los contratos y proteja de los abusos, así como fuerzas de seguridad que hagan respetar la ley y los derechos al tiempo que reducen drásticamente la corrupción en su interior. Esto no es flor de un día. Al revés, son procesos políticos largos y que pueden fácilmente detenerse si no hay convicción. Miren en los últimos años el proceso relacionado con el fortalecimiento del servicio civil: sube y baja en prioridad según los presidentes de turno. O la incapacidad de reformar a la policía para que

---

<sup>14</sup> Sobre el enorme desafío de construir estados fuertes en las democracias de América Latina y las «trampas» que hacen difícil lograrlo, puede consultarse el sugerente y ambicioso texto de Sebastián Mazucca y Gerardo Munck, 2020, en el que resaltan la dificultad de que la democratización y la construcción estatal alcancen una dinámica virtuosa, y que lo más probable sea un equilibrio subóptimo que no lleve a un adecuado fortalecimiento estatal.

sea más profesional y libre de corrupción. Muy pocos países lo logran<sup>15</sup>.

Pero, como adelantaba, avanzar hacia esta mejor institucionalidad pasa también por ir más allá del fortalecimiento del Estado para establecer políticas productivas efectivas y servicios públicos de calidad. Y en esto es clave que la economía crezca y se diversifique, para brindar empleo de calidad. El Estado debe colaborar con los empresarios y la sociedad civil para empujar, con prudencia y en procesos de ensayo-error, reformas de diversificación productiva para conseguir oportunidades laborales. Hay que reducir nuestra dependencia de la minería, limitada en su capacidad de crear empleo, para pensar en otros rubros productivos. Todo esto, además, requiere de más apoyo a la ciencia y a la innovación, a la educación superior y técnica, de lo que se asigna ahora. Sin embargo, también resultará fundamental tener en cuenta que no todo es cambio: dada nuestra situación actual se depende de esas rentas mineras, por ejemplo, para empujar nuevas oportunidades. ¿Cuál será la relación con la minería de quienes demandan, con justicia, mayor control y evaluación de su impacto? ¿La desecharán en todos los casos o en qué casos sí la apoyarán? Incluso quienes señalan los límites de la minería deben considerar su potencial para un

---

<sup>15</sup> Andrews, Pritchett y Woolcock, 2015, hacen un buen análisis de lo limitado y problemático de los cambios para desarrollar la capacidad estatal y presentan un enfoque de ensayo-error y aprendizaje crítico para avanzar.

cambio de modelo productivo. Todo lo señalado como necesario cuesta.

Esta dimensión de diversificación productiva e innovación y su relación con el empleo es crucial, y la discutimos mucho menos que en otros países donde hay más conciencia de su importancia para el desarrollo. Siempre ha sido difícil crear empleo masivo de calidad y bien remunerado, lo cual es la clave para desarrollar relaciones virtuosas que refuercen mercados internos, mejoras en la productividad y se eleven los ingresos estatales por medio de impuestos. Hace décadas la receta era industrializar como una manera de crear empleo masivo y de calidad, con lo que se copiaba a países ricos donde este proceso se dio en los siglos XVIII y XIX. Pero el entorno global hace hoy más complicado implementar políticas exitosas de desarrollo industrial. Esa receta para lograr empleo masivo y mejor remunerado es para muchos países insuficiente, irreal y mucho menos efectiva que en el pasado. Los tigres asiáticos todavía lograron en la década de 1970 una industrialización exitosa centrada en la promoción de exportaciones de bienes tecnológicos. Un país como el nuestro tiene costos de entrada muy altos para producir este tipo de bienes complejos, en parte también por la competencia y posicionamiento de estos nuevos productores. Y, además, el premio ya no es el mismo que hace décadas: en estos días la tecnología limita el impacto de la industria para aumentar el empleo; se requieren menos trabajadores para producir bienes.

Puede haber más industria, pero no necesariamente traerá tanto empleo como antes.

Por ello, porque ya es muy costoso, puede ser ineficiente, o porque ya no brinda los mismos beneficios, hoy se recomienda promover actividades en las que puedan emplearse a más personas y en las que los bienes producidos sean valorados en mercados internacionales. No es igual a la industrialización, pero se aproxima a ella al atacar el problema del empleo. Y ello no es nada fácil. Un Estado débil tiene que ser extremadamente prudente al momento de ponerse a promover actividades estratégicas. Puede errar el burócrata o darse casos de corrupción para subsidiar productos sin ninguna competitividad. De hecho, ya lo vimos claramente en el Estado peruano de fines de la década de 1960 hasta la década de 1990, cuando una política de promoción de la industria por sustitución de importaciones mostró los costos y las corruptelas de realizar políticas complejas con un Estado débil.

Por este motivo decía antes que nos jugamos mucho en la actual crisis de la agroexportación. Nuestra agroexportación da empleo masivo por las características de productos que han ganado mercados en estos años. No es posible mecanizarla como se hace con otros productos para los que se emplea muy poca mano de obra. Muestra, además, una relación positiva entre inversión estatal en irrigación e iniciativa privada, un balance importante entre Estado y mercado que ejemplifica lo absurdo de verlos como fuerzas

opuestas o enemigas. Grandes proyectos de irrigación y una serie de incentivos permitieron desarrollar una industria con muchas oportunidades. Sin embargo, esta actividad está en riesgo por diversos problemas, desde la ausencia de una mirada responsable sobre el uso del agua, hasta los problemas de distribución y legitimidad que se incubaron al interior del sector sin que se reaccionara a tiempo. El experimento se quedó corto y hoy está en duda.

También resulta importante contar con servicios educativos y de salud, así como con infraestructura básica de agua, saneamiento y electrificación, que den a los ciudadanos una base mínima de capacidades. Esto no solo es un tema de justicia social, calidad democrática o legitimidad política, todos relevantes en sí mismos, sino también un tema vinculado al aumento de productividad. La literatura reciente sobre el desarrollo sostiene que sin esa base de capacidades entre la población será mucho más difícil escapar de la trampa del ingreso medio. El crecimiento por sí solo no dirige recursos hacia la capacitación y la educación de una población, a la cual, a su vez, sin esas capacidades, le será muy difícil aprovechar las oportunidades que puedan abrir los cambios<sup>16</sup>.

El lector que comparta la visión libertaria peruana, que discutimos en la siguiente sección, seguro piensa que estas recetas son un retroceso estatista; a él

---

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, Evans, Huber y Stevens, 2017.

le recomiendo leer el *Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente*, preparado por una serie de economistas y expertos en desarrollo por encargo del Banco Mundial (2008), en el que se discuten medidas que han servido a algunos países para impulsar el crecimiento económico con bases para que este sea sostenido. Esto es, que no se agote el crecimiento por no desarrollar cambios que le den sostenibilidad. Las recetas presentadas, siempre atadas al contexto de cada país, contienen algunas de las prioridades discutidas para asegurar que ese crecimiento se construya sobre bases sólidas: aprovechar la demanda mundial; mantener la estabilidad macroeconómica; tener una orientación al futuro que promueva el ahorro y la inversión; establecer un gobierno con liderazgo, inclusivo y con una burocracia capaz; y permitir que el mercado sea el principal mecanismo para asignar recursos. Este reporte, además, trae una importante lección sobre las tensiones del crecimiento económico y la importancia de la política en este proceso:

La Comisión está firmemente convencida de que las estrategias de crecimiento solo tienen éxito cuando encierran la promesa de igualdad de oportunidades y ofrecen a todos los habitantes las mismas posibilidades de gozar de los frutos del crecimiento. Con todo, la igualdad de oportunidades no garantiza que los resultados serán equitativos. Ciertamente, en las etapas iniciales del crecimiento, existe una tendencia natural a que la brecha de ingresos se profundice. La Comisión considera

que los gobiernos deben esforzarse por contener esta desigualdad tanto en el nivel de ingresos inferior como en el superior. Caso contrario, pueden surgir divisiones políticas, protestas e inclusive conflictos violentos que ponen en peligro el progreso de la economía. Una vez más, si el fundamento ético no basta para persuadir, el pragmático debería hacerlo (2008, p. 78).

La lista de reformas básicas propuestas es fácil de consensuar en el papel. De hecho, lean los planes de gobierno de distintos grupos políticos que hoy circulan o el Acuerdo Nacional y encontrarán muchos de estos temas. Tengo otras recetas más específicas en mi lista personal que también califico como urgentes: formalización, inclusión financiera, sistema previsional. Pero quedémonos con esas reformas básicas de fortalecimiento estatal, diversificación productiva, innovación tecnológica y servicios de educación y salud, infraestructura básica, como un ejemplo de lo que podría ayudar a avanzar en una mejor dirección con la promoción del desarrollo y una mejor institucionalidad. Pocos se opondrán a estas medidas.

Pues bien, por las resistencias antes señaladas y otras razones que se discuten en lo que sigue del ensayo, solo unos pocos países de ingreso medio han logrado dar este salto hacia reformas sustantivas. Y por lo general ha sido cuando han tenido poderosas urgencias que han obligado a que las élites alineen una reforma y el bienestar de la población. Los tigres asiáticos, antes mencionados, suelen señalarse como el ejemplo de que es posible dar un salto rápido al desarrollo

industrial y comercial desde países agrarios. Lo que se menciona menos es que dichos países estaban presionados para lograrlo por su difícil situación geopolítica y por carecer de recursos naturales que les permitieran responder a demandas sociales internas. Las reformas industriales, comerciales y sociales que dieron lugar a un cambio de fondo en estas sociedades fueron resultado de esta urgencia, de esta extrema vulnerabilidad frente a la amenaza internacional y la tensión social doméstica<sup>17</sup>. Carecemos de similares incentivos para alinear la urgencia del cambio. Además, en nuestros días, el desarrollo debe enfrentar nuevos retos, como la sostenibilidad ambiental o la incorporación de grupos humanos diversos y vulnerables a procesos económicos que pueden dañar su seguridad y formas de vida; somos mucho más conscientes de estos costos. Hoy es necesario balancear intereses nacionales con los de distintas comunidades locales y también con la comunidad global. En resumen, no solo superar las barreras para reformar es difícil, lograr el impacto positivo de esas reformas es también muy complicado, tanto en nuestro Estado como en el mundo actual.

Reformar con éxito, entonces, es muy difícil. Primero por la resistencia al cambio, incluso cuando se tienen buenos objetivos; las instituciones que nos gobiernan

---

<sup>17</sup> Doner, Ritchie y Slater, 2005, resaltan la importancia de esta vulnerabilidad sistémica para el desarrollo. Andrews y otros, 2015, muestran la enorme dificultad que han tenido los Estados en desarrollo para fortalecer sus aparatos burocráticos y la excepcionalidad de quienes lo han logrado.

están asentadas en el poder y la costumbre. Esta mirada que resalta la enorme resistencia a la reforma ayuda a curarnos de la promesa fácil de cambio. A su vez, nos permite entender que para avanzar en este proceso necesitamos al Estado, pero que ese Estado es inadecuado para el reto. Además, el desafío de producir empleo y bienes de alto valor agregado en el mercado internacional, necesario también para construir un mejor Estado, parece más difícil que hace décadas.

Así, nos toca fortalecer al Estado y, a la par, efectuar mejores políticas para el desarrollo. Podemos llegar a esa lista básica de reformas necesarias, pero avanzar hacia ellas parece apabullante cuando comprendemos la necesidad de romper resistencias e inercias. Las reformas son urgentes, lo que hoy tenemos no alcanza, pero son muy difíciles de adoptar e implementar. Cambiar la madera es una tarea titánica y urgente.



Espero haberlos convencido de la magnitud del reto de lograr un cambio sustantivo, así como sobre la necesidad del mismo por la insuficiencia de lo existente. Algunos dirán que esto es obvio y bien sabido. No creo. Pasamos a discutir la insuficiencia de tres tipos de actores políticos frente a este enorme reto del reformismo, tres actores

que de gobernar tendrán que enfrentar estos dilemas y cuyo discurso y acciones muestran precisamente que no comparten esta comprensión de lo difícil y complejo del cambio institucional. Estos actores o no problematizan lo suficiente la reforma y minimizan lo que deben hacer para lograr cambios sustantivos, o confían, por anteojeras ideológicas, en sus recetas y aliados para realizar un cambio positivo. Ello suma otro desafío a la reforma de nuestra democracia precaria.

## 2

# TRES ACTORES INSUFICIENTES

Llamaré «insuficientes» a estos tres actores políticos de los que trata el capítulo porque no son conscientes de sus propios límites como agentes de reforma. O si son conscientes, no les importa. Primero «los conservadores populares», representados en la política reciente por el fujimorismo, pero que han adoptado muy distintas formas en nuestra historia. Los llamo conservadores no necesariamente (o no solo) por su ideología en temas morales, sino por su comodidad con el *statu quo* y por su cercanía a grupos que se oponen a reformarlo. No se trata tan solo de partidos de este tipo, también puede tratarse de propuestas personalistas que busquen explotar el voto de una derecha popular. El problema del conservador popular con la reforma es que minimiza la relevancia de la misma, no reconoce la magnitud de los cambios que son necesarios para pelear por una mejor sociedad. Si profundizamos en las

raíces de esta actitud, encontramos razones electorales, pero, más importante, creo, la dependencia y cercanía de grupos con interés en mantener el *statu quo*.

Luego están «los libertarios criollos». Su representación política más clara y reciente se dio en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, pero no fue la única. Desde hace décadas, y con más claridad desde la década de 1990, los libertarios criollos son actores influyentes en el Perú. Son criollos porque representan, en mayor medida que los libertarios de países desarrollados, un actor incapaz de apreciar cuánto influyen sus recursos y privilegios en determinar el tipo de políticas que favorecen. Tienen dos grandes problemas para realizar reformas: su confianza en el mercado y políticas privatizadoras como fuente de bienestar y su incapacidad de distinguir, por interés o ingenuidad, que a lo que llaman «reformas por el bien común» son, en realidad, reglas que benefician a quienes ya tienen una posición privilegiada y ventajas económicas. Así, se creen reformadores, pero en realidad se han vuelto conservadores.

Finalmente, «los izquierdistas dogmáticos». En este grupo coloco a muchos de quienes se identifican con esta postura ideológica en el país, desde socialistas democráticos hasta los más radicales. A más radicalismo, más pertinente lo que aquí discuto. También caben en este grupo opciones más personalistas, caudillos que explotan los temas redistributivos que la izquierda suele levantar en elecciones y los mezclan con temas como la mano dura o la xenofobia. Esta izquierda sí

entiende que reformar es un asunto de poder y que el *statu quo* requiere cambios profundos. Sus principales problemas para realizar reformas son, sin embargo, su ideologización, que los lleva a sobreestimar cuán positivo será el cambio si logran que el poder se distribuya de otra manera y, en relación con esto, una confianza exagerada en las virtudes de sus recetas y grupos de apoyo. Son rápidos para criticar lo existente, especialmente la importancia del mercado, pero incapaces de reconocer que sus objetivos políticos, recetas y aliados pueden dar lugar a malas e ineficientes políticas públicas y relaciones clientelares o corporativistas que afectarán las reformas. Al hacerlo, minimizan aquello que puede no ser lo ideal, pero que es bueno frente a otras alternativas, y que ellos mismos, de gobernar, probablemente harían.

Las carencias de estos tres actores políticos incrementan las de por sí ya difíciles posibilidades para lograr reformas de fondo y adecuadas para el desarrollo. No es mi objetivo presentar una historia completa de estos actores<sup>18</sup>. Me centro fundamentalmente en explicar sus carencias como reformadores. Para discutir esta incapacidad tendré que tocar otros temas vinculados a sus familias partidistas e ideológicas, pero no esperen

---

<sup>18</sup> Antonio Zapata, 2016, por ejemplo, ya ha hecho un muy informado y sugerente estudio sobre las derechas en el Perú, y ha resaltado la diferencia entre derechas populares y libertarias, que también recojo. También Vergara y Encinas, 2019, y Meléndez, 2019, han escrito sobre las derechas peruanas tras la caída del fujimorismo. Sobre la izquierda y sus vertientes radicales hay buenos textos de Iván Hinojosa, 1998, y Paula Muñoz, 2019, que ayudan a entender sus posiciones políticas en las últimas décadas.

una radiografía completa de nuestras derechas, el libertarismo criollo o la izquierda en el Perú.

Tampoco discutiré en detalle la corrupción que puede esconder cada grupo, y no porque crea que no la haya o porque ingenuamente piense que todos estos actores digan la verdad cuando hablan de ideas sobre desarrollo y bienestar. Todo lo contrario, es muy común que se usen las ideas como convenientes coartadas para avanzar intereses corruptos, hasta hay los que se presentan como luchadores contra la corrupción y son grandes ladrones. Todo el capítulo anterior y el próximo resaltan este costo de la corrupción y su profundidad. Veremos cómo el mundo público de los discursos y actos políticos convive con un mundo de corrupción y mafias que explica los actos de los políticos. Lo que busco resaltar en esta sección es que la incapacidad de reforma es incluso atribuible a los honestos entre estos actores, aquellos quienes creen que sus propuestas y recetas nos traerán un mejor país. Pretendo invitar a un diálogo a la mejor versión de los actores criticados. Por supuesto que hay corrupción en la base de nuestros problemas y se vincula con estos actores. Quizás la izquierda menos que los otros dos en términos de escándalos, pero no perdamos de vista que ha gobernado menos que ellos. Y cuando lo hizo también tuvo su cuota de corrupción, como muestran las investigaciones del caso Lava Jato. Mi objetivo, entonces, es mostrar que incluso los sectores limpios de estos actores tienen taras serias como reformistas. Si a estas taras le sumamos la corrupción, pues mucho peor. Comencemos por los conservadores.

## LOS CONSERVADORES POPULARES: LA ALTISONANCIA SIN REFORMAS

Los conservadores a los que me refiero son los que han logrado, o buscan ser, una derecha popular. Una derecha que, a pesar de no dirigir sus críticas a las élites económicas, sí logra un enganche con los sectores medios y bajos de la población. Una y otra vez, los Sánchez Cerro, Odría, Fujimori han servido como protectores de cierto orden económico, a la vez que desarrollaban políticas que les daban apoyo popular más amplio que el que suele conseguir una derecha más liberal o libertaria. La izquierda con frecuencia coloca a todos bajo el gorro simple de «derecha», pero hay diferencias que harían bien en reconocer<sup>19</sup>. La derecha popular no es la favorita de gerentes y empresarios, pero son sus «menos malos» frente a opciones más reformistas o de izquierda. Y si bien esta derecha no suele mostrar los dientes al orden económico, pueden hacerlo si su popularidad se ve afectada. Hasta hace poco esta posición estuvo representada por el fujimorismo, hoy debilitado. El fujimorismo se parece mucho a otros partidos de derecha popular de América Latina que han hecho del apego al *statu quo* una fuente de fortaleza. En eso es un partido «conservador» muy latinoamericano.

Ahora bien, no todo movimiento conservador es antirreformista. Sí, es cierto que la defensa de valores del

---

<sup>19</sup> Meléndez, 2019, discute estas diferencias.

*statu quo* hacen que estos grupos difícilmente lleven a que se promuevan cambios profundos en el ámbito institucional o que afecten a determinados intereses poderosos. Pero hay casos en que grupos que calificaríamos como conservadores han conducido reformas de fortalecimiento estatal. El mismo fujimorismo en la década de 1990, si bien más presionado por el contexto internacional y la crisis económica que por convicción, hizo reformas —aunque, como veremos al hablar de los libertarios criollos, sus recetas tienen problemas—<sup>20</sup>. Este no es, entonces, un alegato contra la posibilidad de una derecha popular reformista, que, aunque pocas, las ha habido. Solo busco resaltar que en el Perú y en América Latina las derechas populares no suelen serlo. En concreto, el fujimorismo, a pesar de los grandes cambios que realizó en la década de 1990, no fue una fuerza reformista y difícilmente podrá serlo en su condición actual.

El caso del fujimorismo nos ayuda a mostrar estas tendencias más generales. El fujimorismo llegó a ser el partido político más fuerte del Perú desde la transición del año 2000. Por su fuerza en el Congreso, era el grupo que podría haber empujado el tipo de reformas discutidas antes; tuvo los congresistas para intentarlo. Paradójicamente, este movimiento, que representó la antipolítica en la década de 1990, aquel que declaró la guerra a los partidos y los calificó como fuente de los males de nuestra sociedad, ha sido lo más cercano que

---

<sup>20</sup> Orihuela, 2020.

hemos tenido a un partido político en los últimos años. Tuvo poder, un partido embrionario en una sociedad política fragmentada.

Desde una perspectiva comparada, todavía estaba lejos de ser un partido fuerte: su militancia era relativamente escasa, su presencia territorial limitada y sus cuadros e invitados tenían agendas individuales que le quitaban coherencia al grupo<sup>21</sup>. Pero no era poco lo logrado, más si, como sabemos, el poder es algo relativo. En el Perú, el fujimorismo era el Gulliver de los partidos. Hizo un esfuerzo de construcción partidaria bastante exitoso, si lo contrastamos con lo que era antes de 2011 e incluso con el fujimorismo de la década de 1990, cuando su líder le cambiaba el nombre y el personal en cada elección. La alta intención de voto de Keiko Fujimori y el trabajo organizativo de años les permitió atraer a su lista congresal a un buen número de candidatos y candidatas populares en Lima y regiones, varios con recursos para invertir en campaña. Su marca electoral logró cierta resonancia en diversos sectores, en parte por la relación con la mano dura del pasado en un tiempo en que la delincuencia es tema central de la política. Estas ventajas, así como reglas electorales que los favorecieron en la distribución de escaños, les dio una clara mayoría de aproximadamente 60%, cerca incluso de poder realizar cambios constitucionales y elegir

---

<sup>21</sup> Al respecto, ver Vergara y Augusto, 2020.

altos cargos solos<sup>22</sup>. En resumen, un partido político que, dada su preminencia, pudo avanzar políticas de Estado y empujar al Ejecutivo a hacerlo en diversos ámbitos.

No lo hizo y era previsible. El fujimorismo es un ejemplo de los límites de partidos conservadores para impulsar reformas. No era un partido reformista, digan lo que digan sus planes de gobierno o su pasado en la década de 1990, explicado más por presión internacional que por convicción. Tiene un apego al *statu quo* como marca de nacimiento que no ha logrado ser removido en sus años fuera del poder. Es más, como veremos, sus tendencias actuales lo hacen todavía más conservador en su aproximación al cambio institucional que en la década de 1990. El resultado es un partido que tuvo capacidad para construir una agenda nacional desde el Congreso y los votos para apoyar la implementación de reformas institucionales, pero no mostró interés en hacerlo. Como muchos grupos conservadores en la historia de América Latina anteriores a él, el fujimorismo está atrapado en las continuidades, en la representación de grupos que te prestan poder, pero te alejan de reformas que construyan un Estado de derecho, así como capacidad y autonomía estatal.

¿Cuál fue el desempeño reformista del fujimorismo cuando tuvo poder? Pobrísimo. Su conducta en el

---

<sup>22</sup> Ayudó la cifra repartidora, que privilegia a los que quedan primeros en las circunscripciones.

Congreso pasado distó de ser la de un partido preocupado por el cambio y el desarrollo. No apoyó las pocas reformas que estaban en curso y las escasas que inició el gobierno de Kuczynski. Si bien puede ser mucho pedir que haga suyas las reformas del Ejecutivo o las que tienen continuidad de gobiernos anteriores, pudo dialogar con ellas, sea para vigilarlas o reclamar atención sobre sus deficiencias. El fujimorismo no fue un guardián ni un crítico constructivo de dichas reformas. ¿Vieron acaso una preocupación en el fortalecimiento del servicio civil o de reformas como la educativa o policial? Lo que se recuerda es la vocería permanente de actores opuestos a las reformas.

Asimismo, es claro que pudo hacer mucho más, incluso en aspectos que, si bien no los beneficiarían directamente, ayudarían a controlar al gobierno o a presionar para que diversas instituciones mejoren su desempeño. Por ejemplo, pudieron empujar una reforma para hacer más autónomos los organismos de control o los medios de comunicación del Estado. Lo más cercano a ello fue apoyar el nombramiento de un contralor técnico, pero el tema del fortalecimiento y autonomía de órganos estatales en general no estuvo en su agenda. Y si bien era muy difícil que tuvieran credibilidad en temas de justicia, pudieron demandar mejoras en el Poder Judicial y el Ministerio Público, o promover en el Ejecutivo mayor apoyo a esos sectores. Nada de eso se observó, o peor, se vio una relación cercana, hasta de protección, con personas cuestionadas.

Pero, como mencionaba antes, el fujimorismo fue más que un actor poco entusiasta: fue también un obstructor. Sus propuestas de reformas con frecuencia buscaron hacer retroceder una política en curso. La censura a Saavedra es un claro ejemplo de esta vocación de demolición sin propuesta. No fue, como se señala, el ejercicio normal del control político. Lo que se observó fue una crítica despiadada a acciones que se sabe bien son difíciles de controlar para un ministro. Su aproximación a la reforma policial también ha sido conflictiva, pues ha dado voz a actores que defienden el sistema policial. Fue más fácil encontrar al fujimorismo aceptando los argumentos de actores opuestos a las reformas que promoviendo agendas de cambio.



Heduardicidios: «Vivan los niños». Caricatura de Heduardo, publicada en *El Comercio*, el 9 de diciembre de 2016.

Más importante, también hay abundante evidencia de cómo habrían gobernado. La campaña presidencial de 2016 fue muy ilustrativa de estas pulsiones antirreformistas. El plan de gobierno que presentó Keiko Fujimori al inicio de campaña dio paso a una serie de negociaciones con actores que precisamente se oponen al tipo de reformas de las que hablábamos y que ella misma proponía. Dejó en claro que revertirían los avances en reformas de la policía, con promesas populistas que favorecen al inmovilismo en dicha institución. Un ejemplo adicional es la cercanía de la minería ilegal a Fuerza Popular, sector con el que se dialogó en campaña. Otro aspecto de este ánimo *pro statu quo* se observa en la resistencia a las propuestas para prevenir el financiamiento ilegal de candidatos, un aspecto que afecta el financiamiento de campañas, pero sin el cual es difícil detectar la ilegalidad en la política. El fujimorismo argumenta que sus opositores los juzgan muy duramente por su pasado, pero hay que imputarles un terrible presente que no rompió con los legados del pasado. No tienen una agenda de reformas ni parecen tener interés en desarrollarla.

Un problema con estos grupos conservadores populares es que no problematizan lo que implica realizar reformas. Por distintas razones, que van desde arrogancia o desinterés, sus soluciones a los problemas son fáciles, cuestión de poner a las personas adecuadas, «hacer bien las cosas». Suelen lanzar promesas de cambio en planes de gobierno, pero caen en generalidades, pues no vinculan el cambio a procesos en los que

se tocarán poderes asentados ni reconocen que dichas promesas serán disruptivas. Si los cambios son en serio, afectarán una serie de formas de hacer las cosas de las que ellos son parte. Este es un rasgo de los partidos de derecha popular, un rasgo esencial, que cualquiera de sus líderes que quiera gobernar de otra manera debe reconocer si desea reformar.

¿Cómo se llega a esta mirada simplista de las reformas? En parte porque sus votantes no les demandan estas precisiones. Los valores que promueven estos partidos atraen un tipo de votante que difícilmente tendrá en las reformas institucionales una de sus preocupaciones. Los partidos prometen una supuesta «eficiencia» frente a la politiquería. Mano dura frente a los problemas. Esta forma de pensar en el Perú y América Latina no ha llevado a reformas efectivas y útiles para el mediano plazo, sino más bien a ser altisonante frente a los problemas, a plantear cambios formales y que se presentan como draconianos, pero sin iniciar procesos que vayan al fondo del asunto. El populismo de derecha se nutre de ese estilo. En el caso del fujimorismo buena parte de su base electoral tampoco tiene las reformas como sus prioridades.

Pero hay que cavar más profundo, no creo que los electores sean lo principal. Si bien lo que piensen o demanden los votantes es importante para las prioridades de los líderes de los partidos, sería muy simplista creer que solo esta demanda social es lo que los lleva al quietismo reformista. Más que culpar a los votantes hay

que ver otro mecanismo que también ayuda a entender el poco interés en reformar y que con frecuencia se saboteen procesos de cambio. Los líderes que se acercan al partido provienen de sectores que se identifican con el *statu quo* o están buscando acercarse al poder. Ven a los partidos como vehículos de defensa del *statu quo*, un sitio donde pueden proteger y avanzar sus intereses.

A pesar de declaraciones altisonantes, estos líderes preferirán lo existente al cambio. Refuerzan con ello el carácter antirreformista de sus organizaciones. Los partidos como estos se relacionan y atraen candidatos y financistas vinculados a los beneficios de la continuidad. Se acercan a actores formales e informales que ganan con la ausencia de regulación, actores que se mueven bien en el sistema político. Esos actores hasta hace poco vieron al fujimorismo como su mejor representante, pero buscarán nuevos partidos ante su debilidad.

Estos grupos políticos, o los candidatos personalistas que representan este espacio, son con frecuencia también allegados a actores vinculados al Estado que intentan ejercer influencia. Por ejemplo, policías o militares en retiro o autoridades universitarias. Si usted ha visto de cerca procesos de reforma del Estado aprenderá a dudar de quien declara su compromiso con el cambio, pero proviene de las organizaciones que deben ser reformadas. El ser socializado en esas formas internas hace que con frecuencia no haya entre

ellos voluntad de cambio profundo. Son parte de la institución, la toleran, se desarrollaron en ella, deben favores o siguen vinculados de una u otra manera a la forma en que se manejan las cosas.

Lo mismo es frecuente con actores privados formales e informales que se acercan al partido. Suelen tener intereses en las actividades que deben ser reguladas. El dueño de universidades privadas, el minero informal o el notario corrupto no podrá reformar la educación ni formalizar la pequeña y mediana minería o poner orden en una actividad tan compleja y permeable a la corrupción como el sistema registral. Pululan abogados que transitan de la empresa al partido, expertos legales para toda ocasión que hablan de constituciones y leyes, pero sospechosamente siempre del lado de la continuidad y prestos para justificar lo que convenga al partido o al líder.

El fujimorismo nos mostró estas dinámicas más generales. Los ejemplos antes señalados sobre su ausencia de interés en la reforma lo muestran. Fue el grupo que en vez de cambiar la justicia buscó construir una red dentro de la justicia que lo proteja. Fue quien en vez de promover medios de comunicación estatal más independientes buscó subordinar a sus críticos en los medios privados. El que sabotó reformas que provenían del gobierno de Ollanta Humala porque era su rival.

Veamos en más detalle su cercanía a la minería ilegal como un ejemplo de estos vínculos con sectores que

limitan o sabotean reformas. El único parlamentario electo por Madre de Dios en el Congreso elegido en 2016 era del fujimorismo. Y era investigado por el Ministerio Público por su posible participación para brindar servicios fuera de la ley a los mineros ilegales<sup>23</sup>. Además, en mayo de 2017, una congresista del partido presentó un proyecto de ley para excluir a la minería ilegal de la Ley contra el Crimen Organizado. Ante las protestas, la congresista suspendió el trámite de la iniciativa pero quedó claro su interés en el tema<sup>24</sup>. Otra parlamentaria propuso una iniciativa legislativa meses antes para evitar la destrucción de dragas y maquinaria empleada por la minería ilegal<sup>25</sup>.

No son excepciones, fue un patrón antirreformista. Antes ya vimos su actitud frente a la reforma educativa. Y no hay que caer en los epítetos habituales ni recordar la corrupción para sostener este apego al *statu quo*. Es patético que el que fue el principal partido del Perú, con tanto poder, haya tenido tan poco que decir sobre reformas institucionales. No solo tiene consecuencias

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, puede verse este reportaje de Ojo Público sobre la minería ilegal en la campaña: <http://ojo-publico.com/208/la-mineria-ilegal-como-actor-politico-en-campana>, así como también la siguiente noticia de *El Comercio* sobre esta relación: <http://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/virtual-congresista-fuerza-popular-investigado-mp-192170>

<sup>24</sup> Sobre el caso puede verse esta nota de *El Comercio*: <http://elcomercio.pe/peru/aramayo-defiende-proyecto-beneficiaria-mineros-ilegales-417574>

<sup>25</sup> Al respecto, ver la nota en *El Comercio*: <http://elcomercio.pe/politica/congresista-betty-ananculi-alista-proyecto-ley-beneficiaria-mineria-ilegal-432480>

por su ausencia de propuestas e ideas, sino también por su resistencia, o abierta oposición, a los cambios.

Lo importante, reitero, es que no veamos esto como una excepción. ¿Qué fue sino Solidaridad Nacional, el vehículo electoral de Luis Castañeda Lossio para gobernar Lima? ¿No se ven rasgos similares en la forma de entender la política por parte de Alianza para el Progreso? Se habla de cambio y mejora, pero, si se dan, suelen estar en la construcción de obras públicas, algunos mejores servicios y el respeto a la continuidad económica (aunque con pulsiones de gasto populista), no en reformas cualitativas como las descritas en el capítulo anterior.

Hay una serie de líderes que llegan con similares taras a las elecciones de 2021: con una agenda de derecha en busca de popularidad y algunos cruzando líneas ideológicas al promover reformas en temas redistributivos y atacar a las élites económicas. Pero, en el fondo, vemos una mirada simplista frente a la complejidad de las reformas y una suma de intereses grandes y pequeños que las limitarán: personajes altisonantes atados a intereses pequeñitos, o quizás hasta a intereses corruptos, más revanchas que cobrar; y pocos reformistas y técnicos, por lo general limitados a las áreas económicas. Lo más probable, una continuidad estéril.

Un punto adicional: este tipo de partidos o personajes también pueden convertirse en riesgos para la democracia. No hay que equiparar su debilidad reformista

con debilidad política. Los vínculos con el poder real formal e informal que mostró el fujimorismo y que explotan estos grupos puede significar más popularidad y estabilidad para el gobierno de lo que estamos acostumbrados en este año. Un partido de este tipo, o un líder de estas características, podría ganar y ser popular. La tolerancia y apoyo de empresarios, la alianza con actores formales e informales a los que no se fiscaliza, y la debilidad de sus rivales puede llevar a más «estabilidad» del gobierno de la que hemos visto en estas dos décadas. El desprestigio del Congreso facilita la concentración del poder en casos de un conflicto de poderes. En su peor versión, este tipo de liderazgo no solo será antirreformista, sino autoritario.

## LOS LIBERTARIOS CRIOLLOS: PROHIBIDO REGALAR PESCADO

El segundo grupo con graves carencias reformistas es el que llamo los libertarios criollos. Desde hace décadas ejercen gran influencia sobre la política y el Estado. No se trata de un partido que suele organizarse políticamente, tal vez su única y más clara participación de este tipo fue el Movimiento Libertad de Mario Vargas Llosa. Participan como socios en partidos de derecha o alianzas de derecha más tradicional y generalmente atraen votantes de clases medias y altas: Partido Popular Cristiano, Unidad Nacional, el ala derecha de Acción Popular en la década de 1980. Este actor estuvo

ampliamente representado en el pasado gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

¿Quiénes son los padres ideológicos de estos jóvenes turcos que llegaron al Perú a la política de masas con el Movimiento Libertad (sin negar ese gran precursor de sus ideas que fue Pedro Beltrán)? Los libertarios criollos comparten recetas económicas y de reforma estatal que estuvieron en boga en la década de 1980, durante los gobiernos de Margarte Thatcher y Ronald Reagan, y que se difundieron en América Latina bajo la ola de reformas neoliberales a fines de la década de 1980 e inicios de la década de 1990. ¿Quiénes son estos libertarios en el mundo de las ideologías? Son una familia del liberalismo, aunque ellos suelen incluir como liberales solamente a quienes piensan en sus términos. Son los hijos tercicos y radicales del liberalismo, pero ni por mucho todo lo que representa dicha ideología. Libertario es el que cree en límites muy estrictos a la intervención estatal, ya que por lo general asumen que estos actos son intromisiones inaceptables a la libertad. Se oponen, por lo general, a políticas redistributivas pues las consideran una vulneración a la libertad y a la propiedad, que es su extensión y la garantiza. Libertario es el que denuncia que la acción estatal niveladora con frecuencia lleva a regímenes que asfixian la creatividad de sus ciudadanos o los convierte en ociosos, dependientes del Estado. En términos de política pública, libertario es el que confía en las soluciones de mercado para una serie de temas en los que otras familias ideológicas asumen como necesaria

la coordinación y vigilancia del Estado<sup>26</sup>. Su creencia es que el mercado puede hacer mejor las cosas que el Estado en la provisión de casi todo bien y servicio. El problema, como veremos, es que con frecuencia minimizan la relevancia del Estado.

Es interesante que muchos de estos valores principistas suelen justificarse en forma utilitaria cuando se discute de política y política pública: no solo es injusto que el Estado intervenga en ciertos temas sino que, además, lo mejor para el bienestar de la sociedad es que no lo haga. Así, supuestamente la inacción estatal dará por resultado los mayores beneficios para el bien común. Uno podría ser un libertario reconociendo que los resultados de sus recetas pueden ser negativos, que la libertad debe tener preminencia, pues las otras opciones de intervención son injustas. Pero lo que tenemos es este combo que hace tan peligrosa a esta ideología cuando se vuelve dogmática: lo justo y lo bueno, lo que promueve el bienestar, coinciden. ¿Qué más perfecto?

Los libertarios criollos, entonces, son personajes que comparten una forma de pensar muy poderosa en el Perú y que tienen presencia en medios de comunicación, organismos estatales, *think tanks*, consultoras, asociaciones de empresarios y universidades. Con frecuencia

---

<sup>26</sup> Sobre libertarios y liberales, en particular sobre el tema de la propiedad y la justicia social, pueden leerse los manuales de filosofía política de Will Kymlicka, 2002, o Adam Swift, 2001, incluidos en la bibliografía, para comprender en forma muy didáctica las tensiones al interior del liberalismo.

los medios asumen sus posturas, sin sincerar el peso de intereses empresariales que pueden estar detrás de estas ideas. Son tan fuertes que casi provoca llamarlos liberales a secas, pues otras vertientes del liberalismo en el Perú han quedado eclipsadas por estas miradas libertarias. Son hasta ahora muy influyentes como constructores de opinión entre las élites e incluso la ciudadanía, algo evidente cuando uno sale del Perú y observa que nuestros argumentos libertarios, tan frecuentes en toda discusión de política pública, son vistos en otros países como una caricatura. Hoy en campaña hartos candidatos repiten estos mantras sin mayor discusión a pesar del tiempo transcurrido. Seguimos atrapados en la década de 1990, alejados de debates empíricos sobre la efectividad de las políticas públicas que privilegian estos actores, sin mirar en el terreno sus virtudes y defectos.

Mi interés al discutir sobre los libertarios criollos es vincularlos con la ausencia de reformas, no profundizar en todo aquello relacionado al libertarismo peruano, que sería interesante explorar. Pero sí quiero dejarles la inquietud sobre el tema. Así como puede decirse que Gramsci es el filósofo de Bolivia, por la forma en que el debate político en ese país se suele situar en términos de hegemonía y contrahegemonía, a veces en forma ya absurda, el Perú, desde la década de 1990, está marcado por este pensamiento libertario, por el apego de ciertas élites a esta forma de pensar. No tan extendido como Gramsci en Bolivia, pues en ese país la discusión teórica trasciende a las élites y se engarza con

movimientos sociales y sus dirigentes, pero igual muy presente. Aunque en el resto de América Latina sus recetas más extremas han perdido influencia (quizás no en El Salvador), o se han revisado sus propuestas y se ha reconocido que sin un Estado capaz de regular a los actores privados que iban a solucionar los problemas del Estado-parásito se producirán otras patologías y corruptelas, aquí todavía esos postulados son fuertes. No se reconocen los múltiples casos de corrupción provocados por la cercanía de esos privados con actores estatales y cómo se vinculan con la forma en que se tuercen las políticas públicas. Se mantiene vivo lo que Steven Levitsky denominó «el consenso de Lima», la prolongación peruana del consenso de Washington<sup>27</sup>. Un consenso que merece más atención de la que le hemos dado en términos académicos<sup>28</sup>.

¿Por qué considero a los libertarios criollos mal equipados para realizar reformas estatales además de

---

<sup>27</sup> Sobre esta idea de Levitsky puede verse <http://larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/el-consenso-de-lima-11-05-2013>

<sup>28</sup> Tenemos pendiente una genealogía de esta forma de pensar, cómo se implantó en forma tan clara en el país y cómo se reproduce. Hay trabajos (Arce, 2005; Vergara & Encinas, 2016; Durand, 2006) que se enfocan en el cambio del modelo económico y el efecto de dichas reformas para entender su continuidad. Pero considero que nos faltan trabajos más centrados en cómo las ideas llegaron, su versión y promesa original, y sus formas actuales. No abundo en el tema, porque me apartaría de mi propósito central, pero creo que esta revisión permitiría ver la mutación de propuestas que prometían un gran cambio en la sociedad, capaz de empoderar actores populares como individuos y propietarios hacia formas más conservadoras, en las que lo que se manda es «no tocar» para no dañar lo que funciona, con lo que se alejan de esas promesas de bienestar general. Este espacio no lo permite, pero queda la tarea.

convertirse en opositores a las mismas? Por dos razones. Primero, son bastante incapaces de reconocer que sus recetas y su particular forma de entender el papel del Estado no han dado lugar a un salto cualitativo en la provisión de servicios públicos, bienestar general de la población en diversos ámbitos y el fortalecimiento del Estado. Por convicción, o conveniencia, no reconocen que sin un Estado más capaz en una serie de ámbitos y sin fortalecer reguladores y servicios públicos estatales no se avanzará en aspectos clave. Las reformas en educación, salud y regulación de servicios públicos que parecen necesarias para escapar de la trampa de ingreso medio no han sido su prioridad. Y con frecuencia, como veremos en el Perú, esta confianza derrota cualquier evidencia: eventualmente, este mundo mejor llegará si construimos los incentivos necesarios. El segundo punto, más breve, es mostrar cómo, a pesar de presentarse como reformadores, terminan defendiendo al *statu quo* y, por tanto, son funcionales a intereses privados y a los ya ganadores del sistema.

Primer punto, entonces. Para entender su resistencia a revisar sus concepciones sobre el Estado y servicios públicos hay que dar un breve rodeo sobre la adopción e institucionalización de las reformas de mercado en el Perú. Las ideas libertarias llegaron con mucha fuerza a América Latina, en parte por la crisis económica que vivió la región en la década de 1980 y en parte porque el modelo desarrollista en crisis era un perfecto enemigo para doctrinas que achacaban al Estado diversos males de la sociedad. La combinación de la crisis con un Estado

percibido como ineficiente, clientelista y corrupto (y que, sin duda, lo era en diversos niveles) facilitó que se realicen reformas de mercado en varios países<sup>29</sup>. En el Perú estas reformas fueron más profundas que en otros de la región, en parte por los niveles de crisis que nos tocaba vivir y en parte, también, porque los partidos políticos que en otros países se opusieron a estas reformas, sean socialdemócratas o socialistas, habían sido diezmados por la crisis política y económica de la década de 1980 y su colapso en las elecciones de 1990. El autogolpe de 1992, dado por un presidente muy popular, terminó de afiatar las reformas. Estas reformas cambiaron el paisaje empresarial y estatal en el Perú, favorecieron a unos sectores que se convirtieron en grupos de apoyo a las reformas, desde la minería, pasando por la agroexportación y terminando con la educación, con una serie de reformas para permitir el lucro en esa actividad.

Desde esos años se asentó una forma de pensar que ve a las reformas como altamente exitosas. Estas tienen un prestigio de efectividad entre quienes las proponen y defienden, son garantía del bien común. El contraste con la terrible década de 1980, entonces, les dieron un lustre que limitó la discusión de otras políticas y confirmó los sesgos conservadores de los reformadores.

---

<sup>29</sup> Respecto a las reformas de mercado y la razón por las que fueron aprobadas en algunos países en forma bastante rápida, aun cuando sus propulsores asumían que la resistencia sería mucho mayor, puede revisarse Weyland, 2002. El autor argumenta que la magnitud de la crisis es clave para la profundidad de la reforma.

Para colmo, el crecimiento económico de la primera década del siglo XXI, en parte explicado por un modelo diseñado para atraer y facilitar la inversión, pero sobre todo por un *boom* de precios minerales, terminó de confirmar para muchos que esta era la ruta hacia el desarrollo.

En la introducción se discutieron los límites del modelo económico, con muchos rasgos libertarios, para el desarrollo. Pero el punto por resaltar es que estas recetas se suelen presentar como una solución eficaz a problemas sociales de todo tipo. Y a pesar de que muchas de ellas han fracasado en cumplir una serie de sus promesas desde hace tres décadas, los libertarios criollos no han hecho una autocrítica, sino que han seguido sosteniendo que el Estado es el problema. No la debilidad del Estado, sino el Estado como ogro que lo afecta y controla todo. No a los abusos a los que puede dar pie la ausencia de regulación de un Estado que no fiscaliza, sino el Estado malo que sobrerregula y afecta la libertad. No a malos servicios sociales, sino al burócrata egoísta e incapaz.

No es exagerado, por ello, concluir que por casi tres décadas esta agenda ha hecho que, a diferencia de otros países que invirtieron en distintas reformas relevantes para el desarrollo, aquí estas no hayan sido prioridad o hayan sido minimizadas. No se problematizó lo suficiente lo que teníamos y sus límites. ¿Para qué, si seguimos un camino de éxito? En tiempos del *boom* económico, por ejemplo, en vez de apostar por la educación

pública escolar y superior en el Perú, se incrementó, sin regulación, la cantidad de colegios y universidades privadas de pobre nivel. Se asumió que, al ser privados, brindaban una solución adecuada y más eficaz que el Estado. No se discutieron los límites de las AFP ni la necesidad urgente de construir un sistema general de pensiones. Se dejó de lado la discusión (e inversión) en ciencia e innovación, o en promover la diversificación productiva, en parte por la alergia de estas élites a esos temas. El mercado y la débil regulación peruana no han creado instituciones legítimas que solucionen grandes problemas sociales, pero esta discusión no fue una urgencia para quienes promovían el éxito del modelo.

No es, como se dice ahora al reescribir la historia, que siempre se tuvo al Estado y su fortalecimiento como centro del interés de los reformadores. El libro más influyente sobre esas reformas, *La reforma incompleta*<sup>30</sup>, publicado en el año 2000, en el peor momento del autoritarismo fujimorista, deja ver esta mirada del Estado y los énfasis de los libertarios. Lo que faltó para concluir la reforma fue más privatización. El Estado fuerte está mencionado, sí, pero al discutir la reforma burocrática que nunca despegó. Y no lo hizo en parte por la visión limitada del MEF, que no le puso ni remotamente el interés que le puso a las privatizaciones años antes. En términos de políticas públicas, entonces, no es un libro que revise la versión más optimista noventera, a pesar de que al final de la década muchas

---

<sup>30</sup> Abusada, Du Bois, Morón y Valderrama, 2000.

de estas políticas ya se estaban discutiendo. Es una crítica débil a lo hecho sin autocrítica de sus límites.

Esta descripción crítica no hace justicia a la profundidad del problema para el reformismo: esta ideología no solo lleva a que se dejen de lado estos temas. Los libertarios criollos también se opondrán activamente a reformas que busquen atacar algunos problemas de la debilidad estatal y la provisión de servicios cuando aparezcan. Dejo un par de ejemplos vinculados a medios de comunicación para reforzar este punto de que no es solo ignorar temas que les resultan invisibles, sino también oponerse a ellos. Pero podrían ser varios más. Nótese, además, que los medios con frecuencia asumen estas posiciones libertarias, de continuidad y defensa del modelo, sin problematizar los intereses de sus accionistas y anunciantes en estas posturas.

El diario *El Comercio*, en su momento más libertario de los últimos años, se opuso a la promulgación de la Ley Universitaria, promulgada en 2014. El diario calificó a la norma como «el proyecto de Ley más intervencionista que haya pasado por el Congreso en los últimos tiempos»<sup>31</sup>. En su opinión, ello se fundamentaba por la creación de la Superintendencia Nacional de

---

<sup>31</sup> Al respecto, pueden verse los siguientes editoriales del diario: <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-mundo-magico-ley-universitaria-314724>; <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-ley-universitaria-gobierno-intervencionista-334904>; <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-universidad-garrocha-246568>; <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-caos-universitario-259129>; <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-nuevo-blanco-341916>

Educación Superior Universitaria (Sunedu). En un editorial de abril de 2014, el diario señaló que

Esta iluminada burocracia, con absoluta discreción, definirá las reglas a las que se sujetará la enseñanza, autorizará la creación de universidades, carreras y programas, podrá normar contenidos curriculares, establecerá requisitos de infraestructura, resolverá en cualquier controversia sobre temas institucionales y sobre el nombramiento de autoridades, entre otras amplias facultades.

Es decir, una reguladora que intente poner mínimos a la calidad se convertía, en esta narración, en una burocracia casi estalinista, capaz de controlar la creatividad de las universidades. Ni una gota de duda sobre los efectos y costos de no regular universidades empresa y la «creatividad» del empresario estafador en la educación. En otro editorial, de mayo de ese mismo año, señala el diario que el resultado sería «una casi general estandarización de la mediocridad de la enseñanza y enormes barreras burocráticas para el desarrollo de esta actividad por parte del sector privado».

En suma, para el diario más importante del país, la única forma de regular era dotar de información a alumnos y padres de familia para que ellos puedan decidir a qué universidad ir, pues la Sunedu era vista como una injerencia indebida en la autonomía universitaria. El tiempo ha mostrado que más debería preocuparnos la fragilidad de la Sunedu frente a quienes no quieren ser regulados. Además, ya se ven los efectos positivos

en la calidad universitaria al exigir estándares y sacar del mercado a las malas universidades. El propio diario tiene hoy una mirada más amistosa con la reguladora.

Asimismo, *El Comercio* indicó, en mayo de 2013, que era contrario a la adopción de la Ley de Alimentación Saludable<sup>32</sup>. A criterio del editorial del diario, la norma incurría en un error al limitar la publicidad de productos con alto grado de grasas saturadas. Indicó el editorial que:

La publicidad, en buena cuenta, es como una carretera por la que viaja información del vendedor al consumidor. Y lo que debería hacer el Estado con ella es crear mecanismos para que dicha información sea verdadera y no mentirosa. Por ejemplo, sancionando a las empresas que engañan u obligándolas a consignar información en sus empaques de la que claramente pueda depender la decisión de compra del consumidor (como se hace con los medicamentos que deben adjuntar una lista de posibles efectos adversos). Pero, en este caso, el Congreso ha ido más allá: prácticamente ha bloqueado la carretera impidiendo que viaje la información, tanto la mala como la buena. Y, con ello, les ha quitado a las personas elementos para tomar mejores decisiones que los lleven a disfrutar más o cuidar mejor su bolsillo y, por qué no, su salud.

---

<sup>32</sup> Sobre la alimentación saludable y la posición de *El Comercio*, véase [http://archivo.elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-ley-poco-saludable-noticia-1576731?ref=flujo\\_tags\\_444827&ft=nota\\_29&e=titulo](http://archivo.elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-ley-poco-saludable-noticia-1576731?ref=flujo_tags_444827&ft=nota_29&e=titulo); <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-menu-repetido-437498>

De nuevo, se trata de informar para decidir mejor. No se discuten las asimetrías que hacen difícil que la información sea un remedio adecuado en estos temas.

Aunque debería ser evidente por todo lo dicho, hay que reiterarlo: muchas reformas, sean en la educación o de aspectos clave en la regulación alimenticia, no se harán solas. «No regular» y privatizar, o solo informar en mercados donde la información es fuertemente asimétrica y en un país con serios problemas educativos no dará incentivos mágicos para alinear una serie de cambios en otras dimensiones. Quienes ven al mercado como una solución a estos temas pierden de vista que sin Estados fuertes, capaces de garantizar derechos y contratos, con presencia territorial y eficiencia para castigar la corrupción, y sin un sistema educativo que forme ciudadanos informados, difícilmente surgirán esos mercados sanos que produzcan consecuencias saludables que sus defensores prometen<sup>33</sup>. Y claramente el Estado no se construye solo, hay que vencer resistencias de todo tipo. El libertario tiene razón al temer a la sobrerregulación, incluso al resaltar las consecuencias imprevistas y negativas que una regulación exagerada puede tener. También, como he discutido antes, en desconfiar de lo que realmente puede hacer un Estado débil. Pero insistir en que la regulación es mala en temas en los que existen amplios consensos sobre su necesidad es impresionante.

---

<sup>33</sup> Al respecto, puede verse Evans, 1996, en que se discute la larga tradición de estudiosos que han señalado el soporte institucional que requieren los mercados para ser funcionales y eficientes.

El problema es que estos libertarios suelen perderse en debates de ideas antes que en mirar la realidad o aprender un poco de política comparada. Pareciera que las sociedades como Alemania o Suecia, interventoras y libres, con impuestos altos y servicios de calidad, no existen. Que Hayek haya concluido, tras la Segunda Guerra Mundial, que el Estado social podía llevar al autoritarismo, vaya y venga; pero ¿sesenta años después puede seguir haciéndose ese tipo de asociaciones sin calificarlas, sin revisar su certitud? ¿No hay un balance más saludable para la libertad en los países mencionados que en otros países ricos, donde la pobreza y desigualdad tolerada por el sistema marca claros ganadores y perdedores? Más importante, para no llevar la comparación a países con recursos y niveles de desarrollo muy distintos al nuestro, ¿no hay sociedades similares a la nuestra en las que se regula mejor a los privados, en las que el Estado funciona mejor y se prestan mejores servicios sociales? No se trata, obviamente, de ser Suecia —o Estados Unidos para mencionar al otro lado—, sino de aprender cómo puede alcanzarse un mejor balance de Estado y mercado en sociedades como la nuestra.

Podemos discutir en abstracto cuánto mercado o cuánto Estado es necesario para promover el desarrollo. Pero lo que es claro es que estos cambios no se darán por generación espontánea. Estos cambios requieren líderes comprometidos, burocracias más fuertes, seguimiento, presión, urgencia, balance de intereses. En una palabra, política. Treinta años de reformas de mercado no lo han producido y no lo producirán. Si los defensores de este modelo fueran igual de severos al juzgarlo como lo son

con el viejo Estado desarrollista de las décadas de 1970 y 1980 reconocerían los límites de sus teorías y recetas.

Segundo punto. Este grupo termina siendo conservador, defensor del *statu quo*, pues minimiza la importancia de la intervención estatal para romper una serie de injusticias y ausencia de oportunidades por diferencias económicas, de género o étnicas. Y esto no solo es un tema de justicia, asunto de caviar, sino que es también una necesidad para aprovechar oportunidades de desarrollo como discutíamos antes. Usted escuchará en nuestro país con más frecuencia que en otros la frase «No regales pescado, enseña a pescar». Esta frase se usa como justificación para oponerse a reformas redistributivas que, supuestamente, entregan migajas sin atacar el fondo de los problemas y «educan» a las personas para que sean dependientes del Estado. Y es una copia de la forma en que el libertario presenta y critica la política social en Estados Unidos. Ese discurso, por ejemplo, se utilizó para cuestionar las transferencias condicionadas hacia sectores más pobres durante el gobierno de Alejandro Toledo, cuando el consenso de Lima decidió que no eran adecuadas mientras en otros países se adoptaban.

El asunto es que el libertario peruano se queda con frecuencia en la primera parte de la frase. Si entendemos la frase en su real profundidad, es una invitación al desarrollo de capacidades y la creación de condiciones más justas para que cada uno pueda buscar su bienestar. Enseñar a pescar no es poca cosa, implica una inversión enorme en educación, capacitación, sistemas que

permitan superar las enormes barreras que tenemos al nacer en la pobreza. No alimentes por el día, construye todo un andamiaje institucional necesario para que el ciudadano no tenga dependencia del Estado. Pero en la frase «a la peruana» las condiciones para lograr una base mínima de justicia no están en la agenda o se darán solas. Esa forma de pensar no conduce a una masiva inversión en la educación de pescadores, sino a justificar que no hay que invertir en programas sociales, a minimizar que las diferencias de cuna son estructuralmente brutales en un país como el nuestro, a un romanticismo sobre los «emprendedores» y a la celebración de casos excepcionales que minimizan las barreras estructurales al desarrollo individual.

Se justifica así la desigualdad con la idea de que intervenir es ineficiente. El libertario, con su privilegio a cuestras y hablando desde un café de «Lima moderna», se convierte en un capítulo más de la distancia que nos separa en el Perú. Un sector de privilegios que predicen sus ideas sobre individualismo, decisión, autonomía, y dan por sentado una serie de condiciones que la realidad cuestiona. No se percatan de cuánto se diferencian del resto y en qué medida renuevan mitos que minimizan el peso de la desigualdad. En este caso, no se reconoce esa enorme ficción que es la igualdad jurídica en un país de amplia desigualdad. Así, el mensaje de los que defienden «la libertad» para criticar las intervenciones que busquen equiparar suelen ser los que ya pueden elegir. Este tema no es una exquisitez sin consecuencias. Permite la continuidad y reproducción del poder.

Hay una cercanía alta entre sectores poderosos, que rotan, se conocen, se recomiendan y que, ante un Estado débil y con regulación limitada, se benefician del sistema. Y los libertarios de buena fe harían bien en fijarse cuántos de sus aliados los aplauden en realidad porque se han convertido en guardaespaldas de sus privilegios.

Por diversas razones, considero errados los postulados del libertarismo y la forma en que se suele manifestar en la política, aquí o en países desarrollados. Al pretender cuestionar la distribución de riqueza existente en la sociedad por considerar que es justa, sacan de la política lo que ha estado en su centro desde siempre. Aristóteles, Marx, Rawls o Tocqueville ven la propiedad y la distribución como un tema político fundamental sobre el que se construye la legitimidad de las comunidades políticas. Para el libertario duro no lo debería ser, pues no hay nada que discutir. Y sabemos que la mayoría sí quiere discutir sobre la justicia de la propiedad, especialmente en un mundo de fortunas heredadas. Más allá de cualquier discusión sobre cuánta redistribución es buena, en términos políticos esta posición es insostenible, una gran venia al *statu quo*. ¿Puede minimizarse así el peso de la desigualdad en un país tan desigual? Que se haga en los Estados Unidos es de por sí absurdo, pero en un país donde los privilegios heredados pesan tanto, donde el tono de color de piel todavía es un brutal predictor de ingreso, es todavía más injurioso.

La siguiente cita de Ha-Joon Chang sobre el apoyo doméstico a la adopción de las Global Standard Institutions (GSIs), tan promovidas por defensores del libertarismo, discute este sesgo favorable para actores con poder y grafica bien esta arrogancia de quien construye el bien común desde su propia experiencia:

Por supuesto, la discusión anterior sobre fuerzas externas no significa que no hubiese presiones internas para la adopción de GSIs en los países en desarrollo. Las GSIs son instituciones que favorecen inherentemente a los ricos sobre los pobres, al capital sobre el trabajo, y al capital financiero sobre el capital industrial. Entonces, mucha gente rica, especialmente capitalistas financieros, en países en desarrollo han estado muy a favor de las GSIs. Además, algunos de los ideólogos del libre mercado en países en desarrollo eran incluso más dogmáticos que los de países ricos, en una forma que las personas de América Latina describen como «ser más papista que el Papa» (traducción propia)<sup>34</sup>.

Estas recetas, entonces, tienen problemas, fallas. Y más que reformistas se han convertido en aliados del *statu quo*, críticos de los cambios. Quienes más ganan dentro del sistema tienen en esta forma de pensar un aliado importante para mantener su poder. Por tanto, el supuesto reformismo del libertarismo termina con frecuencia actuando como defensor de quienes se benefician de su visión teórica de la realidad. Su supuesto radicalismo termina favoreciendo

---

<sup>34</sup> Chang, 2011, p. 495.

a quienes más concentran poder y riqueza. Incluso actores corruptos. El caso Lava Jato y escándalos en las entidades reguladoras nos muestran eventos en los que la defensa conservadora contra la regulación se basa en un interés muy concreto de no ser controlado. El libertario no solo debe evaluar las fallas de las recetas que defiende, sino los múltiples casos en que esa defensa del *statu quo* ha servido de coartada para escapar controles y regulaciones y controlar el Estado con fines corruptos<sup>35</sup>.



Heduardicidios: «El procurador». Caricatura de Heduardo publicada en *El Comercio*, el 30 de noviembre de 2017.

La mejor receta contra ese libertarismo ingenuo son las miradas comparadas o al interior del propio Estado

<sup>35</sup> Diversos trabajos de Francisco Durand sobre la captura del Estado describen bien esta relación cínica entre teoría liberal y ventaja privada.

peruano. Sí, el Estado es ineficiente en muchas ocasiones y con frecuencia selecciona ganadores por intereses políticos que nos afectan a todos. Pero en otras ocasiones no. O sí se justifica, por una serie de razones, seleccionar actividades económicas que tendrán un impacto en el resto de la sociedad al desarrollar capacidades que permitirán explotar dichas oportunidades. Los mercados de agroexportación, por ejemplo, se consolidan por políticas de irrigación y buenas burocracias sanitarias. El turismo se desarrolla cuando se invierte en infraestructura y se subvencionan algunas actividades privadas que permitan, luego, el crecimiento de mercados que difícilmente se podrían desarrollar solos y que jalen más inversión privada en el sector. La pobreza no se resuelve sin acciones que rompan enormes brechas históricas, sociales y culturales. La diversificación productiva con cierta dirección estatal es más una urgencia sensata que un compromiso mercantilista. Pensemos en límites y salvaguardas, no en negar, por creencias teóricas, actividades que pueden servir para ampliar oportunidades de desarrollo y construir una mejor institucionalidad. Y la actividad privada no regulada puede aprovechar un espacio institucional débil para controlar los procesos y beneficiarse indebidamente. La desconfianza del libertario por el Estado parásito debería llevarlo a tener similar atención en el actor privado. No basta con señalar que son unos cuantos mercantilistas, como si eso solucionara el tema, cuando el sistema es el que permite estos abusos, incluso en

actividades que supuestamente no tendrían las malas artes del viejo empresariado. No entender todo esto es seguir atrapados en un mantra de la década de 1990 que hace agua por todos lados. En el Estado ya muchos lo entendieron, pero entre libertarios mediáticos todavía hay dogma.

Antes de concluir, retrocedo unos pasos y reitero lo dicho antes: este libertarismo noventero trajo impulsos saludables a otras formas de pensar asentadas en el Perú, como el marxismo de manual, que con sus propios dogmas hacía imposible una visión constructiva del papel del Estado o la importancia del mercado y los mercados internacionales para el desarrollo. Esas recetas de política tuvieron un realismo saludable. La desconfianza en el Estado como único o principal proveedor de recursos y beneficios ayudó a desnudar una serie de ineficiencias y prácticas clientelistas. Y también dejó una serie de propuestas de política pública que, más que borrarse, tienen que discutirse al plantear alternativas distintas. Eso no hay que perderlo de vista, pues es muy común atacar al «neoliberalismo» como si fuera responsable de una serie de debilidades históricas del Estado peruano o para evitar reconocer los problemas que pueden traer otras recetas que no toman en cuenta lo que puede hacer un Estado y un país pequeño como el nuestro.

En resumen, está bien tener a este libertarismo como un freno al entusiasmo del dispendio, confiar demasiado en lo que puede hacer el Estado o evitar el gasto en

actividades económicas en las que no somos competitivos y tenemos un limitado impacto. Pero confiar en que ese crecimiento, esas recetas, cambiarán aspectos centrales del Estado y promoverán el desarrollo es iluso. Una ideología anti-Estado tan infantil no puede construir un buen Estado ni una buena sociedad.

## LOS IZQUIERDISTAS DOGMÁTICOS: LA CONFIANZA ES PELIGROSA

Llegamos al tercer actor. Los izquierdistas dogmáticos, a diferencia de los otros dos, entienden bien que el poder es un tema central para la reforma institucional y el desarrollo. Constantemente sus voceros nos recuerdan que la aplicación de las reglas depende de quien tiene poder. Esta certeza de la izquierda es relevante para una visión reformista, pues pone en su verdadera dimensión la dificultad del cambio y entiende la enorme resistencia al mismo. Para ellos, además, las instituciones están más cerca de ser consecuencia del poder económico en la sociedad que factores independientes. Esta es una visión que, aunque con matices especialmente en lo que respecta al Estado, se aproxima a lo defendido en el primer capítulo para resaltar por qué hay resistencias a las reformas. Sin embargo, una cosa es estar de acuerdo en que el cambio es difícil y que el poder es muy relevante para determinar cómo se aplicarán las reglas, y otra muy diferente que este conocimiento los lleve a ser actores reformistas aptos.

Dos razones hacen al actor izquierdista dogmático un reformista insuficiente.

La primera es que su visión del poder le hace pensar que el cambio central para que las cosas vayan mejor en la sociedad pasa por modificar el poder hacia lo que ellos creen adecuado. Se ven las cosas en términos dogmáticos. Es decir, si se cambia el balance de poder de acuerdo a su visión de quiénes deberían tener más poder, las instituciones y políticas comenzarán a funcionar mejor. Y ello constituirá una mejor comunidad, asociada a un mejor nivel de vida para los que no han sido el centro de las preocupaciones del sistema.

Es probable que esta forma de pensar sea un legado de una confianza optimista en la revolución como un evento que al quitar el poder a los actores económicos poderosos (incluida la pérdida de propiedad) y darlo a actores políticos y sociales vinculados a los revolucionarios llevará a políticas más cercanas a sus creencias, que resultarán adecuadas para superar las taras de una sociedad desigual. El Estado burgués sería reemplazado por un Estado que, al estar controlado por quienes tienen en su interés promover la justicia, beneficiaría a la mayoría y no a unos pocos.

El siglo XX mostró las distintas formas en que esta creencia era muy simplista, desde casos en que los revolucionarios triunfadores adoptaron decisiones catastróficas para la población hasta casos donde el poder quedó en manos de un grupo pequeño que contro-

laba el Estado y los recursos en la sociedad. Es decir, una nueva «clase» dirigente que sobre la base de su control del poder tomó medidas distantes del interés de los ciudadanos. Los abusos totalitarios del pasado y del presente, los límites de las recetas preferidas por estos Estados y la reversión a formas más amistosas con la propiedad privada muestran estos límites. E incluso los casos más exitosos para promover el crecimiento, como China y Vietnam, merecen cuestionarse cuando vemos que sociedades con igual bienestar lo han logrado sin estos bandazos autoritarios.

Pero, en general, el punto que deseo resaltar es que esta mirada del cambio automático ha sobrevivido en muchos actores de izquierda. Si bien este tipo de actor revolucionario es más escaso en el mundo, con matices, este discurso simplista sobre cómo un cambio en el poder determinará lo bueno y mejorará la sociedad se mantiene en muchos izquierdistas. En la gran diversidad que recoge la izquierda en el Perú y América Latina, hay grupos con miradas más ponderadas sobre los efectos del cambio político y otros que mantienen visiones muy radicales sobre el ejercicio del poder y sus efectos en el bienestar<sup>36</sup>. Lo que presento es lo que creo una tendencia en parte de la militancia de izquierda, en muchos de sus voceros, y que se deja ver en tiempo electoral. Y, a más maximalista el militante, más pertinente lo que se discute. Algo de estrategia

---

<sup>36</sup> Sobre estas diferencias entre las izquierdas en la región puede verse Roberts, 2008.

política tiene, por supuesto, prometer cambios grandes de ganar el gobierno. Un revolucionario o un candidato que promete la justicia debe mostrar un horizonte potente de cambio. Pero creo que es mucho más profundo que ello: hay confianza en los efectos de un cambio estructural del poder.

Esta mirada ideológica tan marcada sobre el poder lleva a muchas dinámicas particulares en los grupos de izquierda, especialmente a una tensión entre la estrategia electoral de estos grupos y sus convicciones ideológicas, que con frecuencia pueden entrar en conflicto. Se hace y propone lo que las personas deberían creer o lo que los grupos de apoyo demandan, antes que responder a demandas más generales y amplias entre los ciudadanos<sup>37</sup>. Sin embargo, para lo que nos ocupa en este ensayo, esta ideologización afecta la posibilidad de hacer reformas efectivas al dar más énfasis a la necesidad de un cambio de poder que a lo que se tiene que hacer luego de que se produzca ese cambio.

Esta visión lleva a posturas que minimizan los costos y dificultad de la reforma. El Estado y las políticas públicas se convierten más en instrumentos de poder y se da menos atención a la profesionalización y autonomía del propio Estado o discutir lo adecuado de algunas políticas. Asimismo, se pierde de vista cuánto de lo que ya hace

---

<sup>37</sup> Sobre las raíces de esta aproximación ideológica a la política en el Perú puede verse Drinot, 2012, en que se compara al Partido Comunista con el APRA en las primeras décadas del siglo XX.

el Estado obedece a soluciones parciales, realistas, que tendrán que enfrentar todo gobierno de un Estado pequeño y con limitada autonomía en el escenario internacional, antes que a opciones de grupos de poder egoístas.

Me explico. El cambio radical en la estructura del poder que suele demandar la izquierda puede darse sin que surjan necesariamente instituciones más sólidas ni eficientes. De hecho, la historia reciente de América Latina muestra claramente esta posibilidad. Políticas desarrolladas por la izquierda en Argentina, Bolivia o Venezuela tuvieron un alto impacto en cambiar los balances del poder sin que tuvieran necesariamente un impacto sustantivo en la profesionalización del Estado o en la calidad de políticas públicas. Pueden traer cambios justos, incluso incrementar la relevancia de ciertos ciudadanos para el Estado. Pero también pueden ser desastrosas y, en general, quedarse lejos de construir modelos de desarrollo alternativos y sostenibles.

Lo que la izquierda suele presentar como un escenario de cambio drástico que dará lugar a más justicia puede llevar a la creación de nuevos problemas. La prédica radical, al denunciar que todo estaba podrido, ha servido para debilitar espacios profesionales en estados vecinos, el caso más patético es el venezolano, por supuesto. Y aunque menos revolucionarias que en el pasado, las izquierdas populistas que usan una retórica similar pueden destruir sin construir. Las nuevas instituciones en los países bolivarianos, por

ejemplo, tienen mucho de las viejas instituciones en su ineficiencia, subordinación y debilidad.

Curiosamente, en esto se parecen los que llamo libertarios criollos y sectores duros de la izquierda: el cambio hacia mejores instituciones se asume que será consecuencia de un gran motivo que hará «funcionar» las cosas. Las reformas de mercado, en el primer caso, y un cambio en la base del poder, en el segundo. Miradas opuestas, pero similares en confiar en una bala mágica que producirá un cambio general<sup>38</sup>.

Volviendo a lo nuestro. El caso extremo contemporáneo de esta destrucción institucional es Venezuela, donde un gobierno revolucionario demolió la economía del país y las pocas instituciones que funcionaban para controlar el uso populista del petróleo. Y la izquierda más extrema del continente defendió a ese régimen patético sobre la base de que es «anticapitalista», es

---

<sup>38</sup> Puede sonar absurdo para un observador de la política peruana considerar que hay algo similar entre este libertarismo y el marxismo de manual que fue tan potente en las décadas de 1970 y 1980. Son exactamente lo contrario en una serie de aspectos: concepción de justicia social, visión de la sociedad y la economía, entre otros. Pero hay puntos de encuentro. Ambos entraron al «sistema» peruano sin que hubiese ideas sobre los límites de sus postulados, sin espacios suficientes de educación crítica como para matizar su impacto. Ideologías como el marxismo de manual o este libertarismo ingenuo, que en otros lugares hubiesen sido más criticados, aquí impactaron. Cada cierto tiempo aparece en prensa un artículo jocoso de un joven privilegiado que defiende alguna idea absurda confiando en su guía teórica libertaria adecuada para todo. En otros lugares ese tipo de libertario es una curiosidad. Aquí tiene acceso al poder y puede terminar de ministro. No es esta una crítica contra el liberalismo o el socialismo, sino a vertientes teóricas bastante pobres en su interior.

decir, que está cambiando el poder en su sociedad. Discutimos mucho el carácter antidemocrático de Venezuela y estoy de acuerdo en la relevancia del tema frente a sectores de izquierda que mantienen miradas autoritarias. Pero creo que esta defensa de medidas de destrucción institucional y económica es también crucial para entender la desconfianza de los críticos de la izquierda por su relación con Venezuela. Deja ver una peligrosa mirada sobre lo que puede justificarse en nombre del cambio del poder.

Pero no hay que ir a ese caso extremo, basta ver casos como Bolivia, que bajo Evo Morales logró mantener un buen crecimiento económico, una relación distinta con sectores mayoritarios indígenas y desarrolló políticas favorables para la población más pobre. Pretender igualar este caso, más pragmático y responsable, al fracaso venezolano sería exagerado y cuestión de termocéfalos. Y, sin embargo, también ese caso nos muestra los límites de reformar pensando que el cambio de poder llevará a cambios sustanciales positivos en una serie de dimensiones. Esta mirada reduce la relevancia de procesos más profundos de construcción estatal, que requieren reconocer un Estado que tome distancia del poder, incluido el tipo de poder que uno apoya. Sin esa construcción no será posible profundizar procesos de desarrollo productivo, regulación, control de la corrupción, limitar el clientelismo, entre otros. No basta cambiar el balance de poder; importará mucho cómo se haga, tener claro el tipo de Estado que se quiere construir y reconocer pragmáticamente

los límites de nuestras recetas en un contexto global complicado.

Y de aquí es fácil pasar a un segundo punto que limita la capacidad de reforma de la izquierda: la confianza que tienen estos grupos en que sus remedios y aliados promueven intereses generales y no particulares. Son muy duros en evaluar la cercanía de actores privados al poder, al señalar las múltiples formas en que las políticas se desvirtúan por la cercanía entre actores poderosos y el Estado. Ello, como se ha discutido en el caso de los libertarios criollos y sus recetas, es clave para contar con un Estado que realmente pueda regular a esos actores poderosos y desarrollar políticas que busquen intereses generales. Pero similar ejercicio no se hace con sus propios aliados ni con posibles remedios a los problemas detectados.

Y esto es muy grave. Porque los grupos de interés pueden venir desde distintos espacios. De hecho, más de una vez se ha visto a la izquierda apoyando acríticamente a sindicatos que se oponen a reformas que permitirían el cambio en servicios sociales de baja calidad. El caso del Sutep es uno de los más complejos, pues la defensa gremial, razonable y necesaria en una democracia, puede criticarse por su apoyo a una serie de barreras en mejoras en la carrera docente. Gremios de la salud, sindicatos, asociaciones agrarias, pueden tener muchas virtudes para defender intereses comunes; no es esa mi crítica. Mi crítica es que la izquierda se relacione a ellos con frecuencia en forma acrítica.

Esta situación también se vincula a la poca importancia que se da a técnicos de izquierda en los postulados de estos grupos. Estos técnicos existen, los hay en todo país donde la izquierda gobierna y aquí han colaborado con algunos grupos que han competido en elecciones. Pero con frecuencia no toman el primer plano y están subordinados al gran cambio antes que a la discusión razonable. Esta debilidad técnica debe replantearse, pues será clave si en algún momento llegan a ser gobierno.

El crítico proveniente de la izquierda dura dirá que la mía es una posición que busca quitarle los dientes a la izquierda; que las medidas propuestas y esta mirada más autónoma del Estado nos lleva más a una socialdemocracia que a una izquierda real al no reconocer el conflicto que está en la base del cambio; que más que ingenuidad frente a lo posible, estoy negando la necesidad de construir un poder alternativo que sostenga cambios reales y de fondo, más allá de algunas exageraciones que algunos militantes puedan hacer. No es mi intención convencerlos, de hecho, creo que a los países de ingreso medio que les va mejor en términos de servicios sociales, como Uruguay o Costa Rica, son los que han encontrado ese balance socialdemócrata entre Estado y mercado. Pero mi punto es que incluso si quieren mantener postulados duros harán bien en reconocer los límites que enfrentarán y los problemas con sus recetas de desarrollo. Si no, incluso si logran consolidar su poder, quedarán muy lejos del buen gobierno que pretenden realizar. Esos radicalismos parecen

no conocer los dilemas del gobierno. Algunos dicen que la izquierda debe moderarse para poder llegar al gobierno. No creo eso sea así en el Perú, donde la grandilocuencia paga y la política está muy fragmentada, lo que permite que alguien con poco más de 20% llegue a segunda vuelta. Pero sí creo que solo en el gobierno algunos moderarán sus miradas dogmáticas sobre el poder y la naturaleza de las barreras para el cambio.



Heduardicidios: «Ni un sol menor, ni un millón menos». Caricatura de Heduardo publicada en *El Comercio*, el 24 de setiembre de 2016.



Esos son los tres actores insuficientes que no problematizan lo suficiente los retos y los límites de las

herramientas con las que contamos para el desarrollo. Seguro mientras leían le han puesto rostro en alguno de los partidos en campaña. Y los que no entran en la tipología seguro también compartirán algunos de los problemas señalados. O peor, no dirán nada sobre el desarrollo y qué hacer de ganar el poder. No solo enfrentamos un reto enorme si queremos hacer reformas y más con los débiles actores políticos que tendrían que empujarlas. También hay visiones asentadas que hacen más difícil avanzar en el cambio. Antes de concluir toca discutir un aspecto adicional sobre la dificultad de hacer reformas: la forma en que se resiste al cambio.

### 3

## DEL VLADIVIDEO AL *CODINOME*. O UN BARRIL QUE SE DEFIENDE

«Como hemos visto en el presente estudio, gran parte de lo que sabemos acerca del funcionamiento de la corrupción en el pasado se deriva de las luchas llevadas a cabo por los reformadores anticorrupción. Estos reformistas se han hecho más numerosos recientemente y podrían pronto alcanzar una masa crítica. A partir de estas y otras fuentes judiciales, parlamentarias, fiscales, periodísticas y diplomáticas, podemos afirmar que los esfuerzos anticorrupción del pasado fracasaron, en gran medida por la reacción de intereses creados contra las reformas. Extensos proyectos de reforma contradijeron las condiciones institucionales que permitían que hubiese corruptelas sistémicas. Al aprovechar las frágiles instituciones y su debilitamiento aún mayor mediante redes informales, la corrupción “chorrea” hacia abajo desde los funcionarios de más alto rango hasta los mandos medios e inferiores de la burocracia estatal».

Alfonso Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*.

Este capítulo se centra en la corrupción para proponer una idea sencilla, generalizable a otro tipo de ámbitos de

reforma estatal, que contribuye a entender la magnitud del reto del cambio. Hemos visto varios ejemplos de cómo la debilidad del Estado hace muy difícil iniciar reformas. En lo que respecta a la corrupción, la debilidad estatal es causa directa de dicho fenómeno, pues un Estado sin capacidad de control será más permisivo al crecimiento de la misma. Funcionarios sin recursos, mal pagados, con un pobre alcance territorial y sin tecnologías adecuadas tendrán muchos problemas para ser efectivos ante el fenómeno. Pero es también importante ver esta relación a la inversa: la corrupción también causa la debilidad estatal. Como muestran diversos ejemplos en nuestra historia, los corruptos harán lo posible por acabar con los espacios estatales que se fortalecen para enfrentar este flagelo<sup>39</sup>. En forma más general, los actores que defienden el *statu quo* reaccionarán contra los esfuerzos por profesionalizar al Estado, algunos ejemplos de ello se vieron en los capítulos anteriores. Este capítulo se centra en este mecanismo de destrucción de capacidad estatal para resaltar su peso como barrera a los procesos de reforma.

En los términos de la metáfora de Montalbetti sobre la corrupción, las manzanas no solo se pudren por la madera putrefacta del barril. Las manzanas también pudren la madera sana cuando comienza a curarse. La corrupción se defiende y al hacerlo destruye

---

<sup>39</sup> Quiroz trata a la corrupción como una variable independiente, causa de la debilidad institucional y, a su vez, como una variable dependiente, consecuencia de dicha debilidad institucional. Aquí me centro más en la debilidad del Estado, pero la idea es similar (2013, p. 34).

procesos embrionarios de fortalecimiento estatal. Veamos en detalle dos de esos procesos que buscaron atacar la corrupción.



Da vergüenza. Una vergüenza grande, dolorosa, desesperanzadora, para quienes crecimos en la década de 1990. El principal mandato de los políticos en la transición del año 2000, eso en que todos decían estar de acuerdo, era enfrentar la corrupción. Los procesos contra quienes aprovecharon su poder para enriquecerse durante el gobierno de Alberto Fujimori debían representar un punto de quiebre en la historia. Era el momento para la construcción de una institucionalidad capaz de enfrentar efectivamente este flagelo hacia el futuro. De hecho, Valentín Paniagua creó una comisión especial para diagnosticar las causas de la corrupción sistémica y proponer medidas profundas contra ella. Y el informe de esa comisión, la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), iba en línea con algunos cambios iniciales realizados en esos años para fortalecer la justicia e incrementar la transparencia en el Estado. Una mirada más cínica hubiese esperado lo que sucedió: que poco iba a cambiar, que la corrupción se acomodaría a los nuevos tiempos, de otras formas, pero logrando continuidad. Pero, tal vez, ni los cínicos esperaban que en medio de las promesas de cambio los políticos ya se estuvieran organizando para robar.

Hoy sabemos, gracias a las investigaciones y delaciones en el caso Lava Jato, que bastaron apenas pocos meses para que las élites políticas, en contubernio con actores económicos, se aprovecharan de sus cargos. El primer presidente después de la transición, Alejandro Toledo, está siendo juzgado por el pago de coimas en proyectos de infraestructura. Y esto continuó en los siguientes gobiernos. El gobierno aprista, a pesar de las declaraciones de Alan García sobre su responsabilidad histórica de limpiarse de la sombra corrupta de su primer gobierno (1980-1985), también se llenó de denuncias de corrupción. Ollanta Humala, quien venía desde la izquierda para barrer a la clase política corrupta, también tuvo escándalos. Finalmente, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski mostró el costo para el país y el descaro de negar los grandes conflictos de interés que se darían si servidores públicos transitaban de ida y vuelta hacia el mundo privado.

Se dice que las reformas pueden darse cuando hay un *shock* nacional, un gran trauma que permite a las élites y a los ciudadanos comprender la magnitud de un problema. Aquí, a los políticos que reemplazaron a los corruptos se les olvidó el problema en unos meses. Tal vez por eso la rabia que produjo el caso Lava Jato en la ciudadanía al ver lo rápido y la manera tan escandalosa con que los políticos volvieron a robar. La sensación compartida es que el principal mandato de la transición fue traicionado por élites que cambiaron las formas de la corrupción, pero no la prevalencia de la alta corrupción.

Es interesante ver estas continuidades en la alta corrupción para comprender cómo se moldea el fenómeno. Algunos políticos retornaban al Estado después de haber dejado el poder desde la década de 1980, cuando la corrupción tuvo un rostro más centrado en permisos y repartijas, en un Estado con características desarrollistas y con partidos más fuertes que demandaban clientelismo. En la década de 1990, el robo, estructurado desde el poder oculto y el control político, tuvo personajes que accedían a salarios paralelos, grandes obras y adquisiciones estatales. A partir del año 2000, en tiempo de grandes presupuestos por el alto crecimiento económico, el robo se centró en la obra pública y las compras estatales. Esta vez eran políticos sin partidos y con un Estado más acotado en sus funciones. Los gobiernos regionales y locales también se llenaron en estos años de escándalos de todo calibre, con algunos gobernadores regionales que parecían los villanos de un mal *western*. Si bien, como vemos, los tipos de corrupción se relacionan con el tipo de régimen político y el modelo económico existente, también hay enormes continuidades: obras, compras, licitaciones, contrataciones; cambio y continuidad de la miasma.

Quien dude de la magnitud y profundidad del fenómeno, de la sospecha de Montalbetti, puede apreciar, tanto con los videos de la caída del Fujimorismo como con los recientes audios y delaciones de los casos Lava Jato y Cuellos Blancos del Puerto, un mundo oculto de corruptelas. Un mundo distinto al mundo público de

políticos y funcionarios que nos hablan de probidad y razones supuestamente técnicas para justificar sus acciones. Gracias a estos videos, audios y delaciones conocimos de actos corruptos que nos mostraron lo normal y generalizado de estas conductas y en qué medida determinan el mundo público. El mundo político «real» era un mundo de opereta, seguía un guion determinado por esos intereses corruptos.

En su momento, con los vladivideos conocimos lo que realmente motivaba a una serie de actores políticos que parecían fanáticos al defender al régimen. En público defendían al gobierno sobre la base de supuestos principios, pero por lo bajo cobraban por esos «principios» o recibían otros beneficios como nombramientos o ascensos. Las delaciones e investigaciones del caso Lava Jato también mostraron este mundo de coimas y componendas que determina las decisiones sobre construcción de infraestructura en el país. Presentados como decisiones de Estado, varios proyectos fueron facilitados por una alta suma de dinero. A ello se sumó un escándalo con cientos de audios de grabaciones telefónicas de los llamados Cuellos Blancos del Puerto, grupo de jueces y fiscales cuyo poder se concentraba en el puerto del Callao, de allí el nombre, pero que llegaba a la Corte Suprema, otras cortes y fiscalías, y al Consejo Nacional de la Magistratura. Los Cuellos Blancos usaban su poder para arreglar procesos, infiltrar la judicatura y promover los intereses de sus aliados. El Consejo, el órgano que en teoría debía despolitizar la elección de jueces en el Perú y seguir criterios técnicos para sus

ascensos, se convirtió en un espacio de reproducción de la corrupción. Esta organización no tenía relación con la corrupción original del caso Lava Jato, pero se conectaban, pues actores políticos pretendieron usarlos para detener las investigaciones en curso. De no haber sido detenidos, quién sabe hasta dónde habrían llegado. Y quiero resaltar que no era ya un poder tan oculto; quienes trabajaban en esos espacios conocían bien a quienes determinaban ascensos, nombramientos, resoluciones y contrataciones. No eran ni siquiera discretos.

Como decía, en el mundo visible de opereta se dan justificaciones altruistas o técnicas para realizar ciertas acciones. Pero los videos, audios y delaciones nos permiten reconstruir los hechos y descubrir en qué increíble medida esos actos tenían por objetivo promover o proteger la corrupción. Un informe técnico para aprobar una carretera era en realidad un papel comprado que exageraba las virtudes de la misma. La rotación de un juez o fiscal por razones de carga procesal era, en realidad, un castigo para sacarse de encima a un personaje independiente. El mundo perverso determina lo que sucede en nuestra realidad formal. Esa constatación nos deja el mundo corrupto al que nos dieron acceso videos y audios.

Pero vamos al punto principal. Estos casos fueron descubiertos por, o dieron lugar a, esfuerzos anticorrupción. Es en el desarrollo de estos esfuerzos que se puede apreciar con claridad las diversas maneras en que políticos o incluso los propios miembros de las instituciones judiciales se oponen al avance de las

investigaciones y al fortalecimiento de áreas estatales. Esto, por supuesto, no es nuevo. El libro de Alfonso Quiroz está lleno de estos ejemplos en nuestra historia, de allí la conclusión recogida en el epígrafe. De hecho, la corrupción y sus sicarios terminaron debilitando los desarrollos institucionales del año 2000 y hoy la moneda está en el aire sobre su impacto sobre los casos en curso en el Ministerio Público y la Judicatura. Veamos cada caso.

El proceso del año 2000 se inició con un apoyo decidido del gobierno de transición de Valentín Paniagua y también por parte de algunas de las nuevas autoridades del Poder Judicial y el Ministerio Público. Se crearon juzgados y fiscalías especializados para balancear el poder y recursos de los investigados, se dieron normas que permitían enfrentar la criminalidad organizada, se apoyaron procesos de investigación internacional, se fortaleció una procuraduría especial para que defendiera los intereses del Estado y enfrentara públicamente al ejército de abogados de los investigados en los medios. El proceso avanzó mucho, se logró investigar a cientos de personas y se encarceló a poderosos personajes. También hubo errores: el más claro, no haber entrado lo suficiente en temas de corrupción empresarial, especialmente en algunas áreas que se reconstituirían pronto para volver a tener influencia. Pero el proceso fue ambicioso y relativamente exitoso.

Sin embargo, cuando las investigaciones al régimen anterior fueron acercándose al gobierno de Toledo y algunos de sus aliados, el apoyo por parte del gobierno

comenzó a caer. Se detuvo la implementación de las reformas y se asoció al sistema anticorrupción con el pasado. Costó mucho crear un sistema similar para casos del gobierno, especialmente contar con procuradores de peso. Se optó por hacer reformas limitadas. Ahora podemos entender que Toledo mirase con preocupación cualquier medida que le quitara control sobre la acción del Ejecutivo; se estaban dando las corruptelas por las que hoy es procesado. Además, el sistema para los casos Fujimori-Montesinos procesó a un asesor suyo y se comenzó a investigar la relación entre el registro de su partido político y la corrupción electoral del régimen anterior. El Ejecutivo chocó con los procuradores y los llevó a renunciar; magistrados y fiscales menos prestigiosos fueron nombrados en las posiciones, la policía anticorrupción se fue debilitando. Y, poco tiempo después el sistema, dejó de tener la fuerza que tuvo al inicio.

Parte de la explicación para esa caída está en la forma en que el Ejecutivo arrastró los pies o abiertamente atacó al sistema. Un sistema que se había apoyado al inicio del gobierno cuando juzgaba a sus enemigos políticos se hizo incómodo para el ejercicio del poder de estos actores. Incluso la propia bancada parlamentaria oficialista golpeó a los investigadores. También, sin embargo, es importante reconocer que estas reformas no se debilitaron solo por culpa del Ejecutivo. Al interior del Poder Judicial y la Fiscalía también se les hizo la guerra. Se comenzó a ver al sistema como un injerto no deseado, algo que estaba cambiando las lógicas

internas y, por tanto, lenta y sutilmente, el apoyo fue cayendo. Los principales candidatos para la elección de 2006 con representación en el Congreso no hicieron a la continuidad del sistema parte de su discurso ni lo promovieron. Hoy la evidencia del caso Lava Jato muestra que algunos actores ya entendían cómo funcionaba el nuevo mecanismo y se preparaban para disfrutar del sistema.

Un dato importante antes de continuar con esta narración pesimista. Este proceso también tuvo cosas buenas. Los cambios del año 2000 sí dejaron algunos legados positivos que ayudan a entender la profundidad de las investigaciones de los años 2016 a 2020. Actores dentro de la Fiscalía aprendieron a investigar la criminalidad organizada y al poder. Se entrenaron en pedidos internacionales de cooperación, algo que en años previos era un mundo complicado, ajeno y poco trabajado por jueces y fiscales. Además, los procuradores, jueces y fiscales especializados mantuvieron su actividad, y aprendieron sobre investigaciones complejas como las de alta corrupción, con altos y bajos de acuerdo a quienes se nombraba, pero algo de capacidad quedó. Mientras tanto, en otros espacios judiciales, como muestra el caso Cuellos Blancos, más bien crecía la corrupción.

Han pasado los años y enfrentamos nuevos escándalos de corrupción: conocimos el espectáculo del codinome y el audio de los hermanitos. Otra vez hay grabaciones y delaciones que nos narran la forma de operar de los corruptos y sus acciones de destrucción institucional

contra los investigadores. El caso Cuellos Blancos del Puerto muestra a los corruptos hablar directamente sobre cómo desactivar las investigaciones que los involucraban. Los fiscales del caso Lava Jato investigan al fujimorismo por acercarse a esa mafia con el fin de detener las investigaciones. Los «hermanitos» se comunican para pedir favores y resistir el avance de los fiscales, incluso se dan operativos para intentar detener la difusión de los audios. Y, en paralelo, el fujimorismo en el Congreso promueve a actores adecuados para sus intereses, se ataca a funcionarios que consideran peligrosos y se golpea al Ejecutivo por razones políticas para acabar con las investigaciones. Desde dentro de la propia Fiscalía se quiso hacer pasar como una decisión administrativa el intento de detener el trabajo de los fiscales.

No creo que los fiscales a cargo de estos casos estén libres de errores o incluso excesos, como prisiones preventivas que pueden ser útiles para presionar por la verdad, pero que parecen exageradas en algunos casos. También hay que precisar la discusión sobre ciertos tipos penales, las consecuencias de interpretaciones amplias o la acumulación de penas que llevan a solicitar condenas muy largas de prisión. Pero tampoco minimizo, como acabo de señalar, la gravedad y daño de la conspiración permanente para evitar el avance de la investigación y debilitar las instituciones. Mi punto aquí no es realzar a los fiscales, sino mostrar que procesos que pueden dar lugar a órganos judiciales más profesionales y efectivos son atacados rápidamente por

los que se ven afectados, y que estos últimos usarán diversas armas para lograr sus objetivos. La capacidad estatal embrionaria produce resistencia masiva.

Y es que en la categoría de «posibles afectados por los procesos» entra mucha gente. Es, en realidad, impresionante como evidencia de lo podrido del barril. Cuando se abre la caja de los favores judiciales, sea para resolver procesos en curso, buscar nombramientos o lograr exculpaciones, los casos tocan a más y más personas. Amistades con políticos, periodistas con auspicios, empresarios, abogados. Aparecen jueces y fiscales supremos en conversaciones sospechosas. Se conocen contactos con el narcotráfico y se abre toda una dimensión mucho más grande de alianzas delictivas. A esto me refería al inicio, al señalar que es muy difícil encausar reformas solo con actores internos a las instituciones: demasiados puntos de contacto a través de sus carreras con los corruptos. Y todos estos actores estarán conspirando para detener las investigaciones. Cada paso que se avanza es un riesgo para los corruptos y sus satélites.

La corrupción descubierta en el año 2000 y estos casos recientes nos muestran claramente la dinámica señalada: un Estado débil no solo es vulnerable ante la corrupción, también la corrupción termina debilitando el esfuerzo de hacer más efectivo al Estado. Cuando se intenta controlar el fenómeno, el fenómeno te muerde, te rodea, te asfixia. Estas dinámicas son comunes, las investigaciones sobre corrupción muestran estos

patrones de ataque a los procesos de reforma hasta «normalizarlas».

Y no solo se da esta dinámica en instituciones judiciales, es común en otros espacios del Estado. Veamos un ejemplo similar en un área distinta entre muchos posibles. A raíz de un escándalo de corrupción de 2016, causado por un asesor presidencial que utilizó el Seguro Integral de Salud (SIS), dirigido a los más pobres, en beneficio de empresas privadas, se habría realizado una auditoría al sistema. Los resultados fueron terribles, pues mostraron que los gastos eran enormes y con claros indicios de corrupción. El nuevo jefe del SIS, nombrado con el mandato de solucionar el problema, inició una reforma amplia del sistema. Al hacerlo chocó con una serie de intereses de privados y de servidores públicos beneficiados por el *statu quo*: doctores del sistema público, actores privados que brindaban servicios sobrevalorados, mafias que usaban a los beneficiarios para lucrar. El resultado de este choque fue el esperado desde una perspectiva que resalta la enorme resiliencia de la corrupción: una serie de congresistas que hablaron en nombre de estos actores y otros afectados por las reformas en curso pidieron la cabeza del nuevo director. Y el gobierno la concedió<sup>40</sup>.

Y, así, podemos seguir por varias páginas con otros casos en que buenos funcionarios son retirados de sus

---

<sup>40</sup> Un recuento del caso en este artículo de Jaime De Althaus en *El Comercio* del 2 de junio de 2016: <https://elcomercio.pe/politica/corruccion-gana-batalla-salud-jaime-althaus-427973-noticia/>

cargos cuando chocan con intereses poderosos. Difícil construir reguladoras fuertes si actores influyentes usan su poder para entorpecer su trabajo y desbaratar su autonomía. Nos pasó también en estos años. Difícil regular la explotación de madera ilegal si cuando la burocracia se pone firme se la saltan. También nos pasó. Quienes investigaron mafias enormes en registros públicos, mafias que, cual proceso de Kafka, le quitaban la casa a ciudadanos a vista de todo el mundo, recibieron ataques infames desde las áreas corruptas en publicaciones de sicariato mediático. Imposible regular el daño ambiental si se maniobra para reducir las capacidades de fiscalización del órgano a cargo de la vigilancia. También eso pasó<sup>41</sup>.

Estamos frente a patrones, no excepciones. Es el mecanismo por el que el barril resiste. Un constante desbaratamiento de esfuerzos de construir mayor capacidad estatal. Parfraseando a Jonathan Swift, el signo ineludible de que una oficina honesta y con dientes ha aparecido en el Estado es que los corruptos se unen y conspiran contra ella. Y con frecuencia destruyen a los que se comprometen con el cambio. Todo ello nos muestra la magnitud del reto de un esfuerzo reformista; la enorme dificultad de reformar el barril.

---

<sup>41</sup> No siempre es resistencia corrupta o de intereses poderosos lo que desbarata las reformas en curso y el fortalecimiento estatal, también puede ser la simple rotación de ministros y el cambio de prioridades, ese complejo de Adán que se vuelve más dañoso para la construcción de capacidad si las burocracias son débiles y contratadas a plazos.

## CONCLUSIÓN COALICIONES DE REFORMA Y DEMANDA CIUDADANA

Mientras llego a esta conclusión el país cae al sótano del sótano. Un Congreso irresponsable vacó al presidente Martín Vizcarra en medio de una pandemia que ha destruido la economía y que tiene la moral nacional por los suelos. Nombró en el cargo a quien será recordado como uno de nuestros políticos más mediocres y dañinos, felizmente reemplazado gracias a una masiva protesta por un nuevo gobierno que intenta llegar a las elecciones del próximo año. Como les decía, cuando comencé a escribir el ensayo mi preocupación era motivar una discusión para un país que llegaba a su bicentenario sin ideas, con políticos débiles y sin planteamientos concretos de un horizonte de reforma, más bien con líderes insuficientes como los descritos en el segundo capítulo. Veía cómo Vizcarra ganaba popularidad, pero era incapaz de usarla para empujar reformas como las que se han discutido aquí. Escribía

entonces con la urgencia de, cuando menos, alertar sobre lo difícil que es reformar en el país y a la vez la urgencia de hacerlo. Hoy la situación es peor con la pandemia y el desprestigio de Vizcarra, atrapado en sus propios escándalos de corrupción, hemos caído varios peldaños de nuestro punto de inicio, y por ello esta discusión es más necesaria.

En vez de apreciar esa urgencia, lo que observamos en el Congreso son políticos que en su mayoría no hablan de reformas para responder a las debilidades que nos deja la crisis, sino de distribuir dinero. En campaña la cosa no va mucho mejor. Pareciera que la preocupación de algunos candidatos es no perder su oportunidad de llegar al poder, por ello el silencio y la ausencia de debate sobre temas difíciles y poco electoreros. Y harían bien en considerar lo que les espera de ganar por su debilidad política. La dimensión política de un proyecto de reforma es fundamental; sin el liderazgo de un grupo político en el Ejecutivo y en el Congreso no habrá avances por más técnicos que se tengan (y tampoco es que sobren). Reformar pasa por llegar al poder, sin duda. Y hoy todos parecen estar centrados en ello. El problema es que las reglas informales de la política peruana hacen que sea altamente probable que quien llegue al poder, aun teniendo buenas intenciones, no tenga capacidad para reformar nada. ¿Por qué?

En el Perú es relativamente fácil, en términos comparados, ganar la presidencia. La debilidad partidaria favorece la fragmentación y reduce los votos necesarios

para llegar a una segunda vuelta. Hoy ganar significa conseguir un 20% a 24% de votos en primera vuelta y luego ser más digerible para la mayoría que el rival en segunda vuelta. El mal menor. Desde el año 2001 cada vez ha sido más fácil llegar a segunda vuelta.

La fragmentación promueve la fragmentación; hace creer a cualquier candidato que salga del «otros» y llegue al 5% que ya es aspirante. Y en parte, lamentablemente, tiene razón. Si los rivales no son atractivos el que logra ese 5% jala atención, puede crecer por entusiasmo o por desgano. La bandera del mal menor puede llegar muy lejos. Por supuesto, esto no quiere decir que sea fácil ser protagonista: por cada candidato nuevo exitoso hay diez que dan una *performance* penosa y no pasan del 2% o 3%. Pero la historia exitosa de quienes subieron hasta ganar o casi llegar a segunda vuelta, desde Alberto Fujimori en 1990, a Verónica Mendoza o Julio Guzmán en 2016, pasando por Alejandro Toledo en 2000, Ollanta Humala en 2006 o Pedro Pablo Kuczynski en 2011, muestran casos de saltos en las encuestas que confirman la creencia de que ser protagonista es fácil. Y dada la debilidad de nuestros partidos, en cada elección hay sorpresas. Los múltiples candidatos que fallaron no son recordados, los exitosos sí.

El problema con todo esto es que puede llevar al poder a gobernantes cada vez más débiles. Ganar es fácil, pero gobernar es casi imposible. Y gobernar bien, pues imagínense. Ya de por sí es difícil, lo era hace meses cuando no había la COVID-19, y ahora será peor.

Para quien llega al gobierno con un Estado débil, con alianzas *ad hoc* hechas para la elección, probablemente con una bancada pequeña, sin militantes que entiendan y apoyen el programa de quien gane (si lo tiene), estar en el poder es recibir fuego cruzado. Fuego cruzado que además se da en un contexto de expectativas altas, polarización y enorme desconfianza de los actores políticos que ha empeorado en el actual quinquenio. Hoy la vacancia presidencial se ha normalizado como mecanismo de disputa política y ha hecho vulnerable a un Ejecutivo con una bancada pequeña en el Congreso.

Hemos visto los límites de esta historia de debilidad una y otra vez en estos años. Los índices de aprobación tras el primer año de gobierno caen. Para sobrevivir hay que hacer pactos, concesiones, especialmente no pelearse con medios de comunicación que se envalentonan cuando el presidente anda rondando los veinte puntos de aprobación. Medios que además con frecuencia no distinguen en la medida que deberían sus opiniones editoriales de los intereses de sus accionistas al posicionarse frente a procesos de reforma y hacer de cajas de resonancia.

En el Congreso los que ocuparon el poder usan los mismos argumentos para golpear al gobierno que criticaron cuando ellos eran gobierno. Las interpretaciones constitucionales cambian de acuerdo con la posición que se ocupa a una velocidad vertiginosa. Lo que era aceptable cuando mi partido gobernaba se convierte en caballito de batalla para destruir al

gobierno de turno. Los tiempos políticos son absurdamente cortos, al final gobernar es casi esperar la siguiente elección. Se abre, además, la tentación autoritaria de quien quiera politizar el conflicto con el Congreso para concentrar poder. Podría alguien superar estas restricciones, pero el costo parece moverse más y más en una senda de concentración de poder con todos los problemas que ello puede traer.

Y si sobrevivir es complicado, hacer reformas es todavía más difícil. Se requiere una combinación de técnicos y políticos comprometidos con impulsar procesos que continuamente serán torpedeados por los afectados. Sin partidos fuertes es difícil sortear obstáculos y traducir las recetas en visiones de cambio para ganar apoyo en la ciudadanía. Lograr consensos programáticos en el Congreso es difícil cuando las listas congresales han estado llenas de personas con intereses particulares, alejados de un proyecto común, cuando no ilegales. Y, como muestran casos recientes, el costo de dejar las reformas en manos de técnicos es que las hacen frágiles con los cambios de ministro o de gobierno. Y claro, los técnicos no son los mejores haciendo política, otra cosa es que en el Perú algunos terminen haciéndola por carencia de políticos. Fue patético, por ejemplo, ver a los encargados de la reforma del servicio civil o de la reforma educativa en el gobierno de Ollanta Humala tener que salir a defender los procesos, sin que los políticos del partido, incluido el presidente, se apropiaran de los temas.

Reformas sin políticos que se jueguen su éxito electoral en el desarrollo de las mismas son muy vulnerables.

Los avances, además, son lentos, pues, como se discutió al inicio, con frecuencia hay que construir capacidad estatal para avanzar. La profecía de que el Estado falla al hacer reformas es autocumplida por la debilidad sectorial. Pero los opositores la tienen más fácil: con un error se desprestigia a los reformadores, se levantan escándalos que resaltan los problemas del proceso, se cuelan intereses particulares en la discusión disfrazados de intereses democráticos. Esos intereses particulares tienen cajas de resonancia en el Congreso y en medios de comunicación que no ponderan la información, en los que una imagen de un problema, como un niño intoxicado en un programa alimentario o un mal funcionario de fiesta, vale más que los avances de los cambios realizados. Si sumamos una población que no termina de conocer y evaluar los costos de los problemas que se quieren enfrentar y medios atrapados en el escándalo para levantar audiencia, todo puede terminar condenando la reforma.

La prensa televisiva merece un párrafo aparte al discutir esta debilidad de los gobiernos y la ausencia de demanda ciudadana por cambios. Una prensa que no reconoció el reto y la responsabilidad que tenía después de una década infame en la que se le compró para despolitizarla y usarla como arma contra la oposición, pero que, en general, se ha despolitizado voluntariamente en estos años. Una prensa que toca más escándalos políticos y noticias policiales, pero sin espacios largos para debatir,

presentar políticas, explicarlas. Esa prensa no contribuye con la construcción de una demanda ciudadana por mejoras. Se critica, se piden cambios, hay indignación ante el nivel de los políticos, pero no se estructuran estos pedidos ni se ofrece el espacio necesario para discutir políticas. Hasta en la década de 1990 había programas de conversación política, hoy los espacios son limitados, básicamente dominicales. Las excepciones están casi todas en el cable, que llega a muchos menos ciudadanos. Sin medios que debatan sobre política es más difícil construir demanda para reformas entre la ciudadanía que apoye la continuidad de aquellas que inicie el gobierno.

Esta conclusión sobre lo que nos puede dejar la próxima elección y lo que se nos viene estos cinco años parecerá una nueva razón para el pesimismo en un ensayo en que los he machacado con malas noticias: dificultad del cambio, insuficiencia de los actores, resistencia del *statu quo* y, ahora, reglas informales que facilitan el triunfo de gobiernos débiles que difícilmente podrán articular un esfuerzo reformista. Pero no es mi intención. Este texto ha sido pensado para informar sobre la dificultad de las reformas como una forma de motivar la acción informada y crítica. En este caso, mostrar a los políticos interesados en reformar que deben buscar otra manera de llegar al poder y de relacionarse con la población. Y si llegan esta vez, pensar mejor cómo ejercerlo y fortalecer alianzas amplias para no fracasar. También, espero que sirva para construir un poco de demanda ciudadana por los cambios. Una demanda realista, que

no se deje embaucar con promesas fáciles y vigile los avances. Sin esta mirada crítica desde la ciudadanía todo cambio será más vulnerable.

Si se toma en serio lo escrito, y se coincide con su diagnóstico, debería ser claro por qué hay que romper estas dinámicas individualistas de los candidatos. Estas reglas informales que hacen de la política en el Perú un asunto de supervivencia y de corto plazo<sup>42</sup>. Si no se hace, no habrá reformas o incluso se puede involucionar hacia algo peor. La posibilidad del fracaso debería ser un incentivo para intentar romper estas dinámicas por parte de quienes quieran llegar al poder para hacer un cambio. Si las condiciones para gobernar son tan difíciles, tal vez deberían ver todo el proceso al revés. Más que ganar hay que pensar en construir coaliciones, conseguir el apoyo de actores políticos y técnicos clave para lanzar candidaturas solventes. Hay que tener músculo político, capacidad técnica para implementar políticas y responder críticas de quienes tienen posiciones diferentes, desde antes de llegar al gobierno. Implica construir consensos mínimos y apoyos sociales que den continuidad al esfuerzo. Y, en torno a ello, construir alianzas. Alianzas en las que algunos que se creen presidenciables se subordinen a quienes puedan tener mejores posibilidades. Una unión que lleve a que se sumen técnicos prestigiosos, no los que andan buscando partido en forma desesperada y que luego traerán escándalos de corrupción. Poner los bueyes

---

<sup>42</sup> Levitsky y Zavaleta, 2019.

delante de la carreta: ideas, programa, consensos, convocatoria. Armar un proyecto y convocar a quienes puedan pelear elecciones congresales bajo esas ideas.

Creo que ya estamos tarde para lograr algo así este año, con candidaturas que parecen débiles en estos aspectos, además de los problemas ya mencionados en el segundo capítulo. Eso no se logra en tiempo electoral sino antes. Ahora solo queda esperar que quienes son sensatos y están en campaña puedan llegar a ciertos acuerdos de mutua responsabilidad entre sus bancadas en el Congreso. Y de ganar, saber convocar, reconociendo el enorme antivoto que cargarán. Sin dejar de ser rivales y fiscalizadores, ojalá eviten sumarse a la gritería de la derecha dura si gana la izquierda y no sean maximalistas zurdos sin propuestas, en caso gane el centro o la derecha. Pero, para ello, quien gane también tiene que tener gestos importantes, ser humilde y reconocer la magnitud de lo que deberá enfrentar. Sin esas coaliciones el camino es o más confrontación o gobiernos mediocres.

Por otro lado, considero que sí hay una ruta reformista para quien quiera tomarla, que puede ser más atractiva y segura que gobernar en esta mediocre continuidad. Si los gobernantes no logran vender ciertos horizontes de reforma y cambio, probablemente su destino sea la pobre aprobación de los últimos años. Y la desaparición de sus partidos, agolpados al lado de otros muertos o casi muertos, como Perú Posible, el APRA, el Partido Nacionalista o Peruanos por el Cambio (PPK). Una ruta

reformista, por convicción o necesidad, puede resaltar que hay cambios profundos que son urgentes y, al mostrar la voluntad de realizarlos, construir apoyo ciudadano.

Dado el estado actual de la política en el Perú, estoy convencido de que apostar por iniciar cambios ambiciosos y armar coaliciones de reforma paga. Hacer política con la convicción de que esta comunidad no se arregla con el individualismo teórico del libertarismo criollo ni con el mesianismo de muchos otros líderes personalistas. Se comienza a arreglar construyendo cierto futuro compartido, promoviendo formas de solidaridad básica que aglutinen una comunidad que sostenga las reformas en el tiempo y que lleve a un equipo de gobierno que refleje y atienda esas urgencias. Un gobierno de este tipo tiene que ser astuto para lidiar con rivales que jugarán sucio. Debe buscar representar a quienes hoy no creen en la política. Debe ser capaz de construir una bancada parlamentaria que aleje al gobierno de la vacancia. Tiene que aproximarse y dar confianza a sus rivales de buena fe que tienen algo que ofrecer, aun si tienen ideas distintas. El reformismo requiere mucho talento político; un talento hoy escaso. Pero quizás por eso más fácil de resaltar ante la abundante mediocridad e intereses subalternos que llenan la política.

Nada garantiza, por supuesto, que todos los que construyan coaliciones serán reformadores. Podemos imaginar coaliciones fortalecidas, articuladas, pero sin interés en, o capacidad de, reformar, sea por

anteojeras ideológicas, ambición o arrogancia. Pero lograr una buena coalición es el primer paso para tener cierta estabilidad y poder gobernar con una mirada de mediano plazo. Si se quieren hacer reformas es imprescindible. En paralelo, es preciso establecer de a pocos una base social que vea en los cambios una mejora que vale la pena defender. Politizar, en el buen sentido de la palabra, a una sociedad muy despolitizada.

Vuelvo al inicio: construir esta demanda desde la ciudadanía es clave para reducir la discrecionalidad, el abuso y la corrupción de quienes nos gobiernan. Este ensayo ha sido un esfuerzo por construir esa mayor conciencia sobre la necesidad y urgencia de cambio. Disculparán el pesimismo, pero el propósito no ha sido desanimarlos, sino todo lo contrario: brindar algunas armas para pelear la batalla por un mejor país.



## REFERENCIAS

- Abusada, Roberto; Fritz Du Bois, Eduardo Morón & José Valderrama (eds.) (2000). *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*. Lima: CIUP e IPE.
- Acemoglu, Daron & James Robinson (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Buenos Aires: Deusto.
- Andrews, Matt; Lant Pritchett & Michael Woolcock (2015). *The Challenge of Building (Real) State Capability*. Documento de Trabajo 306. Cambridge: Center for International Development at Harvard University. [http://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/building\\_real\\_capability\\_wp\\_306.pdf](http://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/building_real_capability_wp_306.pdf)
- Arce, Moisés (2005). *Market Reform in Society, Post-Crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento & Banco Mundial (2008). *Informe sobre el crecimiento: estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente*. Washington D.C.: Banco Mundial y Mayol Ediciones.

- Basadre, Jorge (1968). *Historia de la República del Perú*. Sexta edición (tomo VIII, pp. 61-62). Lima: Editorial Universitaria.
- Bersch, Katherine (2016). The Merits of Problem-Solving over Powering: Governance Reforms in Brazil and Argentina. *Comparative Politics*, 48(2), 205-225.
- Centeno, Miguel Ángel (2009). El Estado en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85, 11-31.
- Chang, Ha-Joon (2011). Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History. *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 473-498.
- Cotler, Julio (1979). State and Regime: Comparative Notes on the Southern Cone and Enclave Societies. En David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America* (pp. 255-282). Princeton: Princeton University Press.
- Dargent, Eduardo; José Carlos Orihuela, Maritza Paredes & María Eugenia Ulfe (2018). Introduction. En Eduardo Dargent, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes y María Eugenia Ulfe (eds.), *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of Peru* (pp. 153-173). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Dargent, Eduardo & Paula Muñoz (2019). Importando Dinamarca por decreto: panfleto contra el institucionalismo ingenuo. En Ronnie Farfán, Santiago Mariani y Cecilia O'Neill (eds.), *Repensando las reglas de juego: caminos para evitar el colapso institucional y social* (pp. 21-34). Lima: Universidad del Pacífico.
- De Althaus, Jaime (2016). *La gran reforma*. Lima: Planeta.

- Doner, Richard F.; Bryan K. Ritchie & Dan Slater (2005). Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective. *International Organization*, 59(2), 327-361.
- Drinot, Paulo (2012). Creole Anti-Communism: Labor, the Peruvian Communist Party, and APRA, 1930. *Hispanic American Historical Review*, 92(4), 703-736.
- Durand, Francisco (2002). *Desarrollo institucional de Sunat: factores de éxito y fracaso*. Lima: Fundación Friedrich-Ebert- Stiftung.
- Durand, Francisco (2006). El problema del fortalecimiento institucional. En John Crabtree, (ed.), *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980* (pp. 189-210). Lima: CIUP, PUCP e IEP.
- Evans, Peter (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-563.
- Evans, Peter (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38, 30-52.
- Evans, Peter; Evelyne Huber & John Stephens (2017). The Political Foundations of State Effectiveness. En Miguel Centeno, Atul Kohli y Deborah Yashar y Dinsha Mistree (eds.), *States in the Developing World* (pp. 380-408). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

## El páramo reformista

- Ganoza, Carlos & Andrea Stiglich (2015). *El Perú está calato*. Lima: Planeta.
- Ghezzi, Piero (2021). *El Estado productivo*. Lima: Planeta.
- Ghezzi, Piero & José Gallardo (2013). *¿Qué se puede hacer con el Perú?* Lima: Fondo Editorial UP y Fondo Editorial PUCP.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1993). *Privatización y nuevo rol económico del Estado en el Perú: hacia la cooperación entre Estado y mercado*. Lima: IEP.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1998). *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: CIES e IEP.
- Graham, Carol; Merilee Grindle, Eduardo Lora & Jessica Seddon (1999). *Reformar es posible: estrategias políticas para la reforma institucional en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Grindle, Merilee (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), 525-548.
- Grindle, Merilee (2009). La brecha de implementación. En Miguel Angel Porrúa (ed.), *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Ciudad de México: EGAP, TEC, CERALE.
- Hausmann, Ricardo (2020). *El eslabón perdido el desarrollo económico*. 29 de diciembre. <https://www.project-syndicate.org/commentary/capabilities-as-a-key-ingredient-in-growth-and-development-by-ricardo-hausmann-2020-12/spanish>

- Hausmann, Ricardo; Dani Rodrik & Andrés Velasco (2006). Getting the Diagnosis Right: A New Approach to Economic Reform. *Finance and Development*, 43(1), 12-15.
- Hinojosa, Iván (1998). On Poor Relations and the Nouveau Riche: Shining Path and the Radical Peruvian Left. En Steve Stern (ed.), *Shining and Other Paths: War and Society in Peru, 1980-1995* (pp. 60-83). Durham: Duke University Press.
- Huber Stephens, Evelyne (1983). The Peruvian Military Government, Labor Mobilization, and the Political Strength of the Left. *Latin American Research Review*, 18(2), 57-93.
- Kurtz, Marcus (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kymlicka, Will (2002). *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Levitsky, Steven & Mauricio Zavaleta (2016). Why not Party Building in Peru? En Steven Levitsky, James Loxton y Brandon Van Dyck (eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 412-439). Nueva York: Cambridge University Press.
- Mazucca, Sebastián & Gerardo Munck (2020). *A Middle-Quality Institutional Trap Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meléndez, Carlos (2019). La derecha que se bifurca. Las vertientes populista-conservadora y tecnocrática-liberal en Perú post-2000. *Colombia Internacional*, 99, 3-27.

- Montalbetti, Mario (2014). *Cualquier hombre es una isla*. Lima: FCE.
- Muñoz, Paula (2019). Political Violence and the Defeat of the Left. En Hillel Soifer y Alberto Vergara (eds.), *Politics after Violence Legacies of the Shining Path Conflict in Peru* (pp. 202-225). Austin: University of Texas Press.
- Orihuela, José Carlos (2020). El consenso de Lima y sus descontentos: del restringido desarrollismo oligarca a revolucionarias reformas estructurales. *Histórica*, 27(1), 77-100.
- Paredes, Maritza (2013). «Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s» (tesis doctoral). Universidad de Oxford.
- Portes, Alejandro (2012). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. En César Rodríguez Garavito y Alejandro Portes (coords.), *Las instituciones en Colombia: un análisis sociológico* (pp. 21-55). Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Quiroz, Alfonso (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.
- Roberts, Kenneth M. (2008). ¿Es posible una socialdemocracia en América Latina? *Revista Nueva Sociedad*, 217, 86-98.
- Schick, Allen (1998). Why Most Developed Countries Should Not Try New Zealand Reforms? *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
- Soifer, Hillel (2015). *State Building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Swift, Adam (2001). *Political Philosophy: A Beginners Guide for Students and Politicians*. Londres: Polity.
- Urteaga, Madai (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina: análisis de sus fundamentos históricos. *Política y Gobierno*, XXIV(2), 435-457.
- Vergara, Alberto (2018) «Hortelanos o republicanos? Prólogo a la segunda edición (2018). En Alberto Vergara, *Ciudadanos sin república. De la precariedad institucional al descalabro político*. Segunda edición. Lima: Planeta.
- Vergara, Alberto & Daniel Encinas (2016). Continuity by Surprise. Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru. *Latin American Research Review*, 51(1), 159-180.
- Vergara, Alberto & Daniel Encinas (2019). From the Partisan Right to the Conservative Archipelago: Political Violence and the Transformation of the Right-Wing Spectrum in Contemporary Peru. En Hillel Soifer y Alberto Vergara (eds.), *Politics after Violence: Legacies of the Shining Path Conflict in Peru* (pp. 226-249). Austin: University of Texas Press.
- Vergara, Alberto & María Claudia Augusto (2020). Explorando el fujimorismo en el ámbito subnacional: los Gobiernos Regionales de Ica, Pasco y San Martín (2014-2018). *Argumentos*, 1(1), 33-57.
- Weyland, K. (2002). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Zapata, Antonio (2016). *Pensando a la derecha. Historia intelectual y política*. Lima: Planeta.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Psje. María Auxiliadora 156, Breña  
Correo: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
Teléfono: 332-3229 / Fax: 424-1582  
Se utilizaron caracteres  
Gandhi Serif en 9 puntos para el cuerpo del texto  
enero 2022, Lima - Perú





**EDUARDO DARGENT BOCANEGRA** es abogado por la PUCP, máster en Filosofía Política por la Universidad de York, Reino Unido, y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin. Es profesor del Departamento de Ciencias Sociales y director de la Dirección Académica de Relaciones Institucionales (DARI) de la PUCP, y columnista del diario *El Comercio*. Sus temas de investigación son la política de las políticas públicas, economía política, el Estado en América Latina y partidos políticos. En 2009 publicó *Demócratas precarios*, en 2012, *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*, y, en 2016, *Technocracy and Democracy: The Experts Running Government*.

El propósito de *El páramo reformista* es entender qué nos hace resistentes al cambio. Si asumimos esta dificultad, quizás comprendamos por qué toda reforma debe ser sostenida y evaluada de manera permanente. Antes de creer en una transformación súbita y radical o pensar que solo se trata de reemplazar a quienes gobiernan, el autor busca convencernos de que este proceso es un camino cuesta arriba, en el cual es mucho más fácil fracasar que tener éxito. Este diagnóstico pesimista no es un llamado al cinismo o al quietismo, todo lo contrario: quiere contribuir con la construcción de una demanda ciudadana por reformas, y darle urgencia y realismo a este reto.



**FONDO  
EDITORIAL  
PUCP**

ISBN: 978-612-317-653-2



9 786123 176532