

# ¿Quiénes son los Hortelanos y los Republicanos en el Perú?

17 de agosto de 2018

**Deja mucho que desear que autos proclamados intelectuales y politólogos planteen falsas dicotomías para generar argumentos efectistas y populistas.**

**Camilo Ferreira**  
**Centro Wiñaq**  
**Para Lampadía**

*“Desde que la democracia volvió al Perú en el 2000, solo hemos tenido dos proyectos políticos. Por proyecto político aludo a un horizonte programático claro para el país, abiertamente defendido desde el poder. Uno es el republicanismo que promovió Valentín Paniagua en su breve gobierno de transición; el otro, el hortelanismo modernizador que encontró en Alan García su articulador más fino. No hay más. [...] Es decir, el hortelanismo, con el apoyo entusiasta de nuestros líderes políticos, tecnocráticos, empresariales y opinantes, ofreció riqueza sin ley. Y eso logramos. Estamos cosechando lo que sembramos.”*  
Alberto Vergara en “¿Hortelanos o republicanos?”.

La propagación de audios que visibilizan el profundo grado de corrupción y tráfico de influencias imperante en el poder judicial ha generado un clima político con sentido de urgencia en la sociedad respecto a la necesidad de reformar los poderes del Estado. Junto con ello, se ha producido un mayor interés entre líderes de opinión intelectuales y comunicadores respecto al *porqué* del precario desarrollo institucional del país.

En un sector de la intelectualidad y líderes de opinión se pretende vender la idea según la cual, en el Perú, las elites se han preocupado por mantener el libre mercado y la confianza de los inversionistas a consta del desarrollo institucional.

- Se afirma que las políticas públicas del Perú en buena medida han sido determinadas por una elite económica únicamente preocupada por la defensa del modelo de libre mercado y que ha desatendido profundamente el desarrollo institucional.
- Esta elite tendría como representación de su ideología el artículo “El Perro del Hortelano” de Alan García<sup>[1]</sup>.
- Según esa corriente intelectual, sectores conservadores se opondrían a reformas institucionales claves para la sociedad por temor a que las perturbaciones que se derivaran de estas pudieran afectar la calidad del ambiente de negocios.
- Frente a estos sectores conservadores “hortelanistas” se encontraría un sector “Republicano” que si bien busca mantener los pilares básicos del modelo de mercado sí se encontraría dispuesto a llevar a cabo reformas institucionalistas y que es impulsado en mayor medida por valores que por sus intereses económicos.
- La tragedia del Perú actual consistiría en lo infructuoso de los triunfos electorales del sector “Republicano”.
- Estos triunfos se manifestarían en las dos derrotas en segunda vuelta de Keiko Fujimori en las que los sectores ciudadanos preocupados por la honestidad y vigencia de la democracia fueron decisivos.
- Un artículo representativo de esta visión es el artículo de Alberto Vergara “¿Hortelanos o republicanos?”<sup>[2]</sup>.

Esta es, a primera vista, una narrativa atractiva, en especial si uno es un líder opinión o intelectual, de izquierda o centro izquierda. Encaja con las actitudes anti empresariales de dichos sectores en los que una supuesta clase dominante necesita de instituciones injustas para poder sostener su aprovechamiento sobre el resto de la sociedad. No obstante, pese a su atractivo emocional la evidencia no sostiene varias de las creencias en que se basa este relato.



En este texto, cuestionamos dos puntos de esta narrativa.

- Por un lado, la existencia de una disyuntiva entre profundización del modelo de mercado y desarrollo institucional.
- Por otro la existencia misma de un sector “Republicano” con el interés, el enfoque y la capacidad para generar mejoras sostenidas en la institucionalidad peruana.

Para ello hacemos uso de estadísticas<sup>[3]</sup> respecto a nivel de desarrollo institucional acopiadas por el Banco Mundial dentro del programa ‘World Governance Indicators’. En este programa se agregan diversos indicadores de calidad de institucional. Los aspectos a ser monitoreados son los siguientes:

- Expresión y Rendición de Cuentas **(VA)**
- Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo **(PS)**
- Efectividad del Gobierno **(GE)**
- Calidad Regulatoria **(RQ)**
- Imperio de la Ley **(RL)**
- Control de la Corrupción **(CC)**.

Estos indicadores son mostrados mediante percentiles, así cuando un país se encuentra en el percentil 70% en Efectividad de Gobierno, ello significa que el 70% de los países están por debajo del país mencionado en este indicador. Ello significa que a mayor valor del percentil mayor desarrollo institucional tendrá el país. Se hace uso de percentiles para que así sea posible agregar diversos indicadores ubicados en múltiples escalas.

A esta información de institucionalidad le hemos agregado el indicador de Libertad Económica del Cato Institute **(EF)**, ello con el fin de ver la relación existente entre libre mercado y desarrollo institucional. Para los últimos gobiernos hemos dado los valores para cada uno de estos aspectos al final de su mandato.

Tabla de Valores al Momento de Finalización de Mandato							
Indicadores Sigla en Ingles	VA	PS	GE	RQ	RL	CC	EF
Presidentes ↓	Rendición de Cuentas	Estabilidad Política	Efectividad de Gobierno	Calidad Regulatoria	Imperio de la Ley	Control de Corrupción	Libertad Económica
Fujimori	36.82	17.99	54.87	67.18	29.70	41.62	7.48
Paniagua	54.73	20.11	44.90	54.59	38.61	47.47	7.40
Toledo	50.00	18.93	33.82	54.90	30.62	46.83	7.39
García	52.61	16.59	48.33	65.07	34.12	51.90	7.64
Humala	54.68	32.38	44.23	69.23	37.50	34.62	7.47

Se puede observar que la entrada de Paniagua generó un cambio claro hacia un régimen con mayor libertad de expresión y rendición de cuentas como lo manifiesta el incremento en el valor de VA (17.91), también se dio una mejora significativa, aunque no tan alta en el Imperio de la Ley (8.91). Es

digno de mención lo elevado, relativamente, de los niveles de Efectividad de Gobierno durante la época de Fujimori, lo cual explicaría en parte la importancia política del fujimorismo después del año 2000. También es notable que el gobierno del “mal menor” de Ollanta Humala muestre indicadores de corrupción más elevados que aquellos de Fujimori al final de su régimen. Es llamativo, también, que la Libertad Económica no haya tenido fluctuaciones muy abruptas a lo largo del tiempo, aunque las opciones apoyadas por la derecha tienden a mostrar niveles más altos que aquellos apoyados por la izquierda, lo que muestra cierto nivel de coherencia ideológica entre las políticas públicas y el alineamiento de las fuerzas políticas. De ahí que, **a pesar de lo que se diga en muchas ocasiones, la ideología del gobernante sí importa, en cierta medida, para las políticas económicas en el Perú.**

	VA	PS	GE	RQ	RL	CC	Efecto Institucional Neto	EF
Paniagua	17.91	2.12	-9.97	-12.59	8.91	5.85	12.23	-0.08
Toledo	-4.73	-1.17	-11.07	0.31	-7.99	-0.65	-25.3	-0.01
García	2.61	-2.34	14.5	10.17	3.5	5.08	33.52	0.25
Humala	2.07	15.79	-4.09	4.16	3.38	-17.29	4.02	-0.17

Esta tabla nos señala los cambios en los indicadores de institucionalidad en comparación a los gobernantes previos. Alberto Fujimori ha sido retirado de la muestra puesto que no existen indicadores previos a su gobierno a los cuales referirse. También se ha generado un indicador de “Efecto Institucional Neto” que refleja la suma de los cambios en los diversos indicadores durante el periodo.

**Los resultados entran en claro contraste con las teorías de Vergara y las impresiones de múltiples líderes de opinión de izquierda.** El gobierno, “Hortelánista” por excelencia de Alan García resultó ser aquel en que más mejoró la Libertad Económica (EF), lo que es coincidente con su imagen de derechista. Sin embargo, resultó también ser aquel en la que los indicadores en gobernanza tuvieron una mayor mejora en promedio, es decir aquel del que hay mayor evidencia de un progreso institucional (Efecto Institucional Neto). En el campo de la corrupción, si bien con los niveles altos de corrupción históricos del Perú, el gobierno de García mostro avances anticorrupción muy cercanos a los de Paniagua. A su vez los gobiernos electos en coaliciones políticas de calificados de “Republicanos” como Toledo y Humala mostraron retrocesos en los niveles de CC. El caso de Humala es llamativo puesto que llevo los indicadores de Control de Corrupción a los niveles más bajos alguna vez medidos y se dio un deterioro mayor que todos los avances registrados desde la caída de Fujimori.

VA	PS	GE	RQ	RL	CC
0.18	-0.01	0.56	0.66	0.01	-0.04

Un análisis de correlación entre el indicador de Libertad Económica y el Efecto Institucional Neto muestra que el caso peruano no existe una correlación significativa con Control de la Corrupción (CC), el Imperio de la Ley (RL) o la Estabilidad Política (PS). **Estos aspectos de la calidad institucional de un país parecen ser independientes de que tan a favor del libre mercado sea el Perú.**

**Los únicos casos en los que se encuentran niveles de asociación relevantes positivos es en el caso de Rendición de Cuentas (VA), Efectividad de Gobierno (GE) y Calidad Regulatoria (RQ).** Es decir, en el Perú, la libertad económica se encuentra asociada a mejoras a los indicadores de calidad institucional o no tiene relación respecto a ellos.

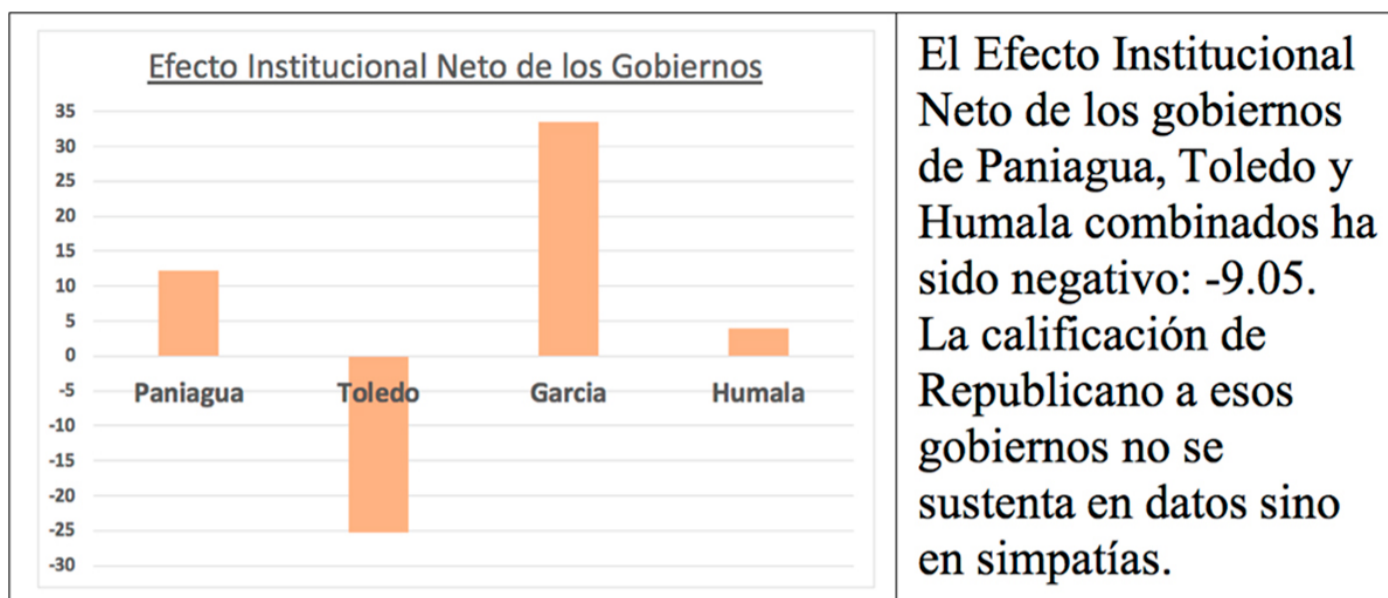
Se puede considerar que la data peruana no es suficiente para arribar a conclusiones definitivas. Sin embargo, es mejor fundamentar posiciones respecto a algún grado de evidencia que respecto a antipatías o simpatías políticas, por más populares que sean en un determinado sector social.

Queda bastante claro, por la información mostrada, **que no existe un sector “Republicano” que haya sido capaz de ejecutar reformas anti corrupción efectivas.** En todo caso creer que entregar el control de la reforma judicial a sectores que se proclaman abanderados de la anticorrupción llevaría a resultados positivos es algo que choca contra la experiencia.

**La evidencia mostrada parece indicar que cuando los sectores asociados al término “caviar” detentan un mayor control sobre las instituciones lo que se da es un retroceso en la capacidad de la sociedad para controlar la corrupción.** Además, la Efectividad del Gobierno, imprescindible para una redistribución social efectiva, también se ve socavada. Además, las mejoras dadas durante el gobierno de Paniagua no se deberían a la existencia de acciones de un sector “Republicano” con “horizonte programático” sino sería resultado natural de la reinstauración del equilibrio de poderes tras la salida de un régimen autoritario y con corrupción generalizada, algo que se hubiera dado bajo casi cualquier gobernante en transición.

Sin embargo, hay quienes han estudiado, mediante métodos estadísticos sólidos, la relación entre corrupción, crecimiento económico y libre mercado. Y las conclusiones de sus estudios no concuerdan con las premisas que han encontrado una voz florida en Vergara.

En el artículo “¿Hortelanos o republicanos?” el autor afirma: *“Entonces, ¿por qué en estas últimas dos décadas hemos crecido económicamente mientras la vida pública se pudre por los cuatro costados? Porque como mandaba el catecismo, la inversión era “lo único” que nos haría progresar. Por gracia divina modernizadora, ella se convertiría en mejores instituciones. O, como repetía Jaime de Althaus en su libro del 2011 (¡citando a un marxista!): Sin burguesía no hay democracia. Ese es el corazón del mito hortelano.”*



El Efecto Institucional Neto de los gobiernos de Paniagua, Toledo y Humala combinados ha sido negativo: -9.05. La calificación de Republicano a esos gobiernos no se sustenta en datos sino en simpatías.

✘ Pero resulta que hay evidencia de que el crecimiento económico sí genera, por si mismo, un mejor control de la corrupción.

- En un estudio[4] titulado "El Crecimiento Económico Reduce la Corrupción?" se muestra como el crecimiento causa una reducción en el porcentaje que los sobornos representan de los ingresos las empresas.
- Así mismo, en "Las Reformas de Mercado Brindan a las Reformas Anticorrupción una Mayor Fuerza: La Evidencia China"[5], se señala que la liberalización económica genera un incremento en los sectores de la elite deseosos de reformas anticorrupción.

Los estudios citados concluyen que el liberalismo económico genera una correlación de fuerzas sociales y políticas más hostiles a la corrupción.

Esto no implica que no habría que luchar contra la corrupción y que la misma no sea una tara para el desarrollo social y económico del país. Pero lo que queremos afirmar es que no existe una disyuntiva entre desarrollo institucional y liberalismo económico y que inclusive la evidencia señala que darse una asociación esta sería de signo contrario.

En los años 80s la inestabilidad macroeconómica y el fenómeno terrorista impulsaron por parte de la sociedad la generación de reformas y propuestas respecto a cómo responder a semejantes desafíos. De las reacciones de la sociedad a esos dos fenómenos, influenció la naturaleza de las respuestas en políticas públicas que posteriormente se implantaron y que dinamizaron la economía del Perú y la expansión de la clase media.

El reto que enfrenta el Perú actual es la construcción de instituciones políticas sólidas que no se dediquen a utilizar el poder el Estado para canalizar riqueza a actores privados y a grupos privilegiados de la burocracia. De las ideas predominantes en la sociedad al momento de realizar las reformas dependerá el tipo de instituciones que definirán por décadas el tipo de proceso de desarrollo que seguirá el país. Por ello es necesario que las ideas al respecto se fundamenten en evidencias y no en las antipatías y simpatías políticas. **Lampadia**

[1] Disponible en: <http://peruesmas.com/biblioteca-jorge/Alan-Garcia-Perez-y-el-perro-del-hortelano.pdf>

[2] Disponible en: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/hortelanos-republicanos-instituciones-peru-alberto-vergara-noticia-536177>

[3] Disponibles en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

[4] Bai, Jie, Seema Jayachandran, Edmund J Malesky, and Benjamin A Olken (2013), «Does Economic Growth Reduce Corruption? Theory and Evidence from Vietnam.» National Bureau of Economic Research Working Paper 19483.

[5] Disponible en: <https://voxeu.org/article/market-reforms-give-anticorruption-reforms-more-traction>