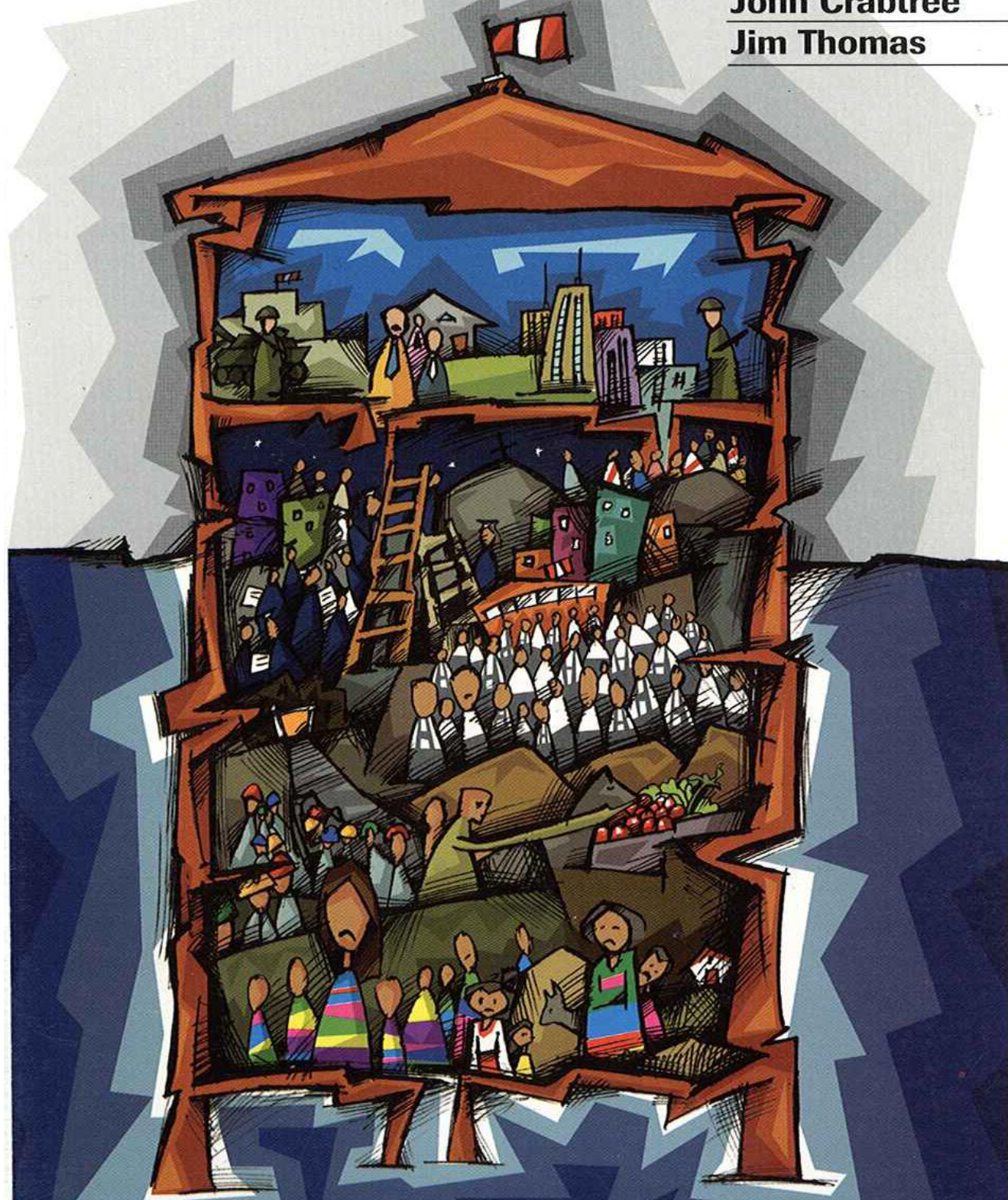


El Perú de Fujimori

John Crabtree
Jim Thomas



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION

IEP

Instituto de Estudios Peruanos

EL PERÚ DE FUJIMORI: 1990-1998

John Crabtree
Jim Thomas
(Editores)



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

IEP
Instituto de Estudios Peruanos

Título original en inglés:

Fujimori's Peru: The Political Economy

© Institute of Latin American Studies
School of Advanced Study
University of London

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

© Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694
Lima 11, Perú

EL PERÚ DE FUJIMORI: 1990-1998

John Crabtree y Jim Thomas (Editores)

1a. edición: mayo 1999, julio 1999, enero 2000, octubre 2000

Traducción: Anastasia Bermúdez

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

I.S.B.N.: 9972-603-15-6

Este volumen corresponde al número 25 de la serie Perú Problema del Instituto de Estudios Peruanos

BUP-CENDI

El Perú de Fujimori: 1990-1998 / Ed. John Crabtree y Jim Thomas. --
Lima : Universidad del Pacífico; IEP, 2000.

/POLÍTICA ECONÓMICA/PERÚ/POLÍTICA, 1990/LIBERALI-ZACIÓN DEL
INTERCAMBIO/DISTRIBUCIÓN DEL INGRE-
SO/PRIVATIZACIÓN/POBREZA/AJUSTE ESTRUCTURAL/MER-CADO DE
TRABAJO/JUSTICIA/MARCO INSTITUCIONAL/ GO-
BIERNO/DEMOCRACIA/REFORMAS TRIBUTARIAS/

32(85)"19" (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Instituto de Estudios Peruanos no se solidarizan necesariamente con el contenido de los trabajos que publican. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico y el Instituto de Estudios Peruanos.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

Prefacio a la edición en español, 7

PANORAMA, 13

*I. La estrategia económica del gobierno de Fujimori:
una visión global, 15*

Javier Iguñiz

II. Neopopulismo y el fenómeno Fujimori, 45

John Crabtree

LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y SU IMPACTO, 73

*III. Privatizaciones, inversiones y sostenibilidad
de la economía peruana, 75*

Drago Kisic

*IV. Estabilización, reforma estructural
y desempeño industrial, 115*

Luis Abugattas

*V. El impacto del ajuste estructural
en el desempeño agrícola, 151*

Raúl Hopkins

*VI. Efectos económicos del sector ilícito
de drogas en el Perú, 181*

Elena Alvarez

DISTRIBUCIÓN, 217

VII. Distribución de ingresos y pobreza en el Perú, 219

Adolfo Figueroa

VIII. El mercado laboral y el empleo, 255

Jim Thomas

INSTITUCIONES, 297

*IX. Justicia, legalidad y reforma judicial
en el Perú (1990-1997), 299*

Javier de Belaunde

X. Fujimori y las Fuerzas Armadas, 353

Enrique Obando

***XI. La reforma tributaria:
análisis del experimento SUNAT, 379***

Francisco Durand

Rosemary Thorp

POLÍTICA Y SOCIEDAD, 409

***XII. Del movimientismo a la media-política:
cambios en las relaciones entre la sociedad y
la política en el Perú de Fujimori, 411***

Martín Tanaka

***XIII. Gobierno, ciudadanía y democracia:
una perspectiva regional, 437***

Carlos Iván Degregori

José Coronel

Ponciano del Pino

***Conclusiones: neoliberalismo,
democracia y exclusión, 467***

Prefacio a la edición en español

Durante la década de los ochenta, un tema importante en la literatura de la economía política contemporánea de América Latina fue la generación, el desarrollo y los efectos de la deuda. Uno de sus efectos más visibles fue la terminación de un período de industrialización por sustitución de importaciones, donde el Estado jugó un papel clave, y el inicio de un nuevo período de liberalización económica guiada por el mercado, donde el papel del Estado era mucho más reducido. Durante los noventa, la atención se ha dirigido hacia la sostenibilidad del denominado “Consenso de Washington”, tanto en términos políticos como económicos. ¿Representa éste una nueva fase en busca del desarrollo de América Latina que durará tanto como aquella de la industrialización por sustitución de importaciones? ¿O es una aberración temporal, resultado de las vicisitudes pasajeras de la crisis de la deuda? Mucha atención ha sido dedicada, no menor a la realizada por los bancos multilaterales de desarrollo basados en el Consenso de Washington, a responder la pregunta de si el neoliberalismo y sus bases políticas son sostenibles.

No existe una respuesta fácil para una pregunta tan amplia. Sin embargo, acotando la atención a un país –Perú- y mirándolo con alguna profundidad, esperábamos producir una respuesta más significativa. Por lo menos, éste fue el objetivo de una conferencia organizada por el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) en la Universidad de Londres, la cual se llevó a cabo durante el 19 y 20 de junio de 1997. Con el título de “El Perú de Fujimori: ¿es sostenible?”, la referida conferencia reunió a importantes peruanistas del Reino Unido, Estados Unidos y, por supuesto, del Perú mismo. Aquellos que participaron lo hicieron con gran entusiasmo y con la creencia de que el encuentro proporcionaba una oportunidad provechosa, aunque desde lejos, para intercambiar ideas y reflexionar acerca de la importancia de los cambios ocurridos en el Perú en los noventa. Como señaló uno de los peruanos presentes, “¿por qué tenemos que viajar 6,000 millas para tener este tipo de intercambio?”.

El punto de partida de la conferencia fue el hecho de que, en 1997, Perú ya había experimentado siete años de gobierno del presidente Alberto Fujimori, un período lo suficientemente largo para elaborar algunos juicios tentativos acerca de la naturaleza de su régimen y sus bases de apoyo en la sociedad, los principales factores que influyeron en la toma de decisiones y el efecto de las medidas aplicadas tanto de naturaleza económica como política. Uno de nuestros objetivos era alentar una visión estrictamente multidisciplinaria del tema en cuestión para lograr un mejor entendimiento de las interrelaciones existentes entre las diferentes variables trabajadas.

Tanto en la organización de la conferencia como en el diseño de este libro preferimos optar por una aproximación temática en lugar de una aproximación puramente cronológica de los eventos. No nos propusimos

escribir una “historia” de este período, un esfuerzo que en cualquier caso hubiera requerido una mirada mucho más profunda de la que disponíamos. Sin duda, un recuento estrictamente secuencial hubiera revelado con mayor claridad algunos de los muchos e importantes cambios políticos, económicos e institucionales que tuvieron lugar en estos siete años, como el colapso de los partidos políticos, la derrota de Sendero Luminoso, la exitosa estabilización de la economía y el radical proceso de reestructuración económica iniciado en 1990. En realidad, los lectores pueden sentir justificadamente que temas importantes han sido dejados fuera o que merecen mayor atención. Obviamente, un enfoque como el propuesto selecciona algunos temas para una investigación profunda a expensas de otros.

Sin embargo, lo que intentamos hacer fue pedir a nuestros colaboradores que tuvieran en mente algunas preguntas comunes. ¿Estos cambios eran atribuibles al “nuevo” gobierno de Fujimori o existían algunas continuidades con el pasado que debían ser consideradas? ¿Representan cambios que probablemente durarán en el mediano y largo plazo, o se autorevertirán cuando el contexto político se modifique? ¿Qué tipo de efectos permanentes generarán? ¿Servirán para resolver o para exacerbar los profundos problemas estructurales que han afligido tanto al Perú en este siglo? Éstas son preguntas para las que sólo existen posibles respuestas tentativas. No se esperaba que aquellos que contribuyeron con la conferencia ofrecieran bolas de cristal, pero sí que consideraran la influencia del pasado para dar forma al presente y que utilizaran sus capacidades de análisis para ofrecer algunas pistas, así como posibles futuros resultados. No se realizó intento alguno de forzar los artículos en un molde rígido; por el contrario, se consideró que la diversidad de enfoques y visiones era esencial para nutrir la discusión. No obstante, a pesar de las diferencias de opinión, emergió una considerable congruencia subyacente entre los diferentes puntos de vista expresados, un encuentro de opiniones que los editores esperan se refleje en el texto finalmente publicado.

Los siguientes capítulos se vinculan con tres áreas claves relacionadas con la sostenibilidad. La primera de ellas es la cuestión de la sostenibilidad económica vista en términos relativamente estrechos. ¿Ha logrado el Perú en los noventa superar efectivamente el tipo de crisis cíclicas que han seguido al manejo de la economía en las décadas recientes? En particular, ¿el modelo liberal ha permitido al país superar sus problemas de balanza de pagos, que repetidamente han forzado a una serie de gobiernos a abortar políticas de crecimiento de largo plazo, por políticas de estabilización de corto plazo? ¿está logrando además la economía del Perú aislarse del tipo de *shocks* exógenos que también contribuyeron con estos períodos intermitentes de crisis macroeconómicas? Si estas interrupciones son algo del pasado, sería razonable suponer que las oportunidades para la consolidación de un modelo específico de desarrollo se incrementarán. La segunda área de sostenibilidad se relaciona con la esfera social. ¿Está siendo atacado el crónico problema peruano de la desigualdad social, regional y étnica? Más aún,

¿es el país actualmente más desigual que nunca? ¿qué es aquello que engendra y perpetúa la desigualdad? Por último, la tercera área de discusión se encuentra relacionada con la esfera política. ¿Se está consolidando algún tipo de democracia en el Perú? ¿Tienen las personas un mejor acceso a su gobierno que en el pasado? ¿La gente considera legítimo a su gobierno? ¿Se está conduciendo el modelo político hacia la continuidad del régimen en el sentido de que la estabilidad política pueda ser garantizada y que el gobierno pueda perpetuarse a sí mismo a través del tiempo evitando los repetidos problemas de sucesión?

Por supuesto, en el mundo real, éstas no son preguntas aisladas. La sostenibilidad económica es crucial en relación con la sostenibilidad política, puesto que la ausencia de frecuentes crisis económicas hace más fácil gobernar a los gobiernos, sin tener que recurrir a periódicos combates de manejo económico de emergencia. La naturaleza del desarrollo económico tiene también una obvia relación con los patrones de desigualdad. Al mismo tiempo, la sostenibilidad económica depende también de la medida en que los tradicionalmente “excluidos” puedan verse beneficiados por el nuevo orden. La medida en que los beneficios del crecimiento sean compartidos por la sociedad como un todo no es sólo una cuestión de viabilidad económica; a menos que, de alguna manera, se tiendan puentes sobre los abismos sociales, la mayoría de la población sentirá una escasa identificación política con el nuevo modelo. Dentro de un sistema democrático, la alienación se hará sentir eventualmente, ya sea mediante las actividades de los partidos políticos o a través de las formas de representación menos institucionalizadas.

El presente texto busca recoger estas interrelaciones y desarrollarlas. En su tratamiento de la economía, tanto Javier Iguíñiz como Drago Kisić resaltan las transformaciones que han ocurrido desde 1990, pero también puntualizan sus limitaciones en términos de resolver problemas como la pobreza y el subempleo. Éstos son temas referidos posteriormente por Luis Abugattas, Elena Alvarez y Raúl Hopkins cuando examinan sectores específicos de la economía. Los problemas de exclusión y marginalidad son también resaltados de manera más explícita por Jim Thomas y Adolfo Figueroa cuando analizan los problemas de distribución. Se otorga atención al nuevo papel del Estado y sus implicancias para el desarrollo de instituciones. Desde diferentes perspectivas, Javier de Belaunde, Enrique Obando, así como Rosemary Thorp y Francisco Durand se centran en los sistemas judicial, militar y tributario, instituciones que tienen un papel específico que jugar en el “nuevo” Estado. Finalmente, el libro busca interpretar la política a la luz de la naturaleza cambiante de la sociedad, tanto urbana como rural. Mientras que John Crabtree introduce el tema señalando la debilidad tradicional de los mecanismos que unen al Estado y a la sociedad civil, Martín Tanaka analiza como este tema se refleja en un contexto de vecindades urbanas de bajos ingresos, y Carlos Iván Degregori, José Coronel y Ponciano

del Pino examinan el significado del fujimorismo lejos de Lima, en las provincias de Ayacucho.

Los editores esperamos que estos debates y las conclusiones que surgieron de ellos sean no sólo un ejercicio académico, sino también que los temas abordados contribuyan a alimentar la discusión dentro del Perú. Esperamos, asimismo, que este libro combine exitosamente las ventajas de la cercanía y la distancia para ofrecer una evaluación crítica de lo que se ha alcanzado desde 1990.

John Crabtree
Jim Thomas
Octubre de 1998

PANORAMA

Sobre los autores

Luis Abugattas M.

Director del Instituto de Estudios Económicos y Sociales de la Sociedad Nacional de Industrias. Ha sido consultor en diversas instituciones internacionales, del sector privado, y asesor de diversos organismos gubernamentales en el Perú. Ha realizado numerosas publicaciones académicas sobre la economía peruana.

Elena Alvarez

Directora Asociada del *Center for International Health*, Universidad Estatal de Nueva York en Albany e Investigadora Adjunta del Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami en Coral Gables, Florida. Ha realizado numerosas publicaciones sobre economía agrícola, así como sobre el sector ilícito de drogas, entre las que se encuentran, *Política económica y agricultura en el Perú, 1969-1979* (Lima, 1983), *La economía ilegal de la coca en el Perú* (Lima, 1991).

Javier de Belaunde

Abogado graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de post-grado en la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos. Fue miembro del primer Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura (1994-96) y ha integrado diversas Comisiones Legislativas. Ha sido Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. Actualmente, es profesor principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y consultor de la Comisión que está estudiando el Proyecto de Enmiendas del Código Civil. Es autor de diversos artículos y ensayos en el campo del Derecho Civil, Derecho Constitucional, los Derechos Humanos, la administración de Justicia y la Organización Judicial.

José Coronel

Profesor de Antropología de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga y Presidente del Instituto para la Paz (IPAZ). Entre sus publicaciones se encuentra *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso* (Lima, 1996), junto con Carlos Iván Degregori y Ponciano del Pino.

John Crabtree

Master en Ciencias Políticas, Universidad de Liverpool. Investigador visitante del Institute of Latin American Studies, Universidad de Londres (1997-98) y ha sido miembro asociado del Saint Antony's College, Oxford (1993-95). Profesor visitante en la Universidad de Sao Paulo (1990) y en la Universidad del Pacífico, Lima (1995 y 1996). Es autor de numerosos artículos sobre Perú, Bolivia y otros países.

Carlos Iván Degregori

Profesor de Antropología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos e Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos. Su más reciente publicación es *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso* (Lima, 1996), junto con José Coronel y Ponciano del Pino. Es coeditor de *The Peru Reader* (Durham, N.C., 1996) con Orin Starn y Robin Kirk.

Francisco Durand

Profesor Asociado de Ciencia Política en la Universidad de Texas, San Antonio. Ha publicado numerosos artículos, tanto en revistas de América Latina como europeas. Entre sus publicaciones se encuentra *Business and Politics in Peru* (Boulder, 1994).

Adolfo Figueroa

Profesor Principal de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesor visitante en las Universidades de Oxford, Illinois en Urbana-Champaign, Notre Dame, Texas en Austin. Es consultor internacional del Banco Mundial, FAO, IFAD, IADB y OIT. Entre sus publicaciones recientes tenemos *Social Exclusion and Inequality in Peru* (Geneva, 1996).

Raúl Hopkins

Profesor del Queen Mary y Westfield College, Universidad de Londres. Ha realizado numerosas investigaciones, así como trabajos de consultoría sobre el sector agrario en los países en desarrollo.

Javier Iguñiz

Profesor Principal de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Director de la revista académica andina *Allpanchis*. Sus más recientes publicaciones incluyen *Aplanar los Andes y otras propuestas* (Lima, 1998) y *Buscando salidas: ensayos sobre la pobreza* (Lima, 1994). Ha publicado y editado numerosos artículos sobre la economía peruana en el ámbito internacional, tal como "The difficult moments of the Fujimori Economic Strategy", en Gonzales de Olarte, Efraín (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future* (Miami, 1996).

Drago Kisic

Miembro de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Economía y Finanzas, Director del Grupo Macroconsult, Fundador y Presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). Es director de diversas empresas, Coordinador peruano de la Comisión de Integración Fronteriza con el Ecuador y Miembro del Consejo Consultivo de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico. Se ha desempeñado como asesor del Director Ejecutivo del Banco Mundial en Washington D.C. Asimismo, ha sido Presidente del Directorio de la Comisión Nacional Supervisora de Valores y empresas de seguros (Conasev), Vicepresidente del Lima Stock Exchange; y Jefe de la Oficina de Asesoría Económica del Banco Central de Reserva. Director de bancos y empresas.

Enrique Obando

Presidente del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue coordinador del Área de Seguridad en el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) (1989-95), Asesor de la Secretaría de Defensa Peruana (1984-89) y Director de Asuntos Internacionales en el Instituto Nacional de Planificación (1977-84). Es autor de *Industrias militares en América del Sur* (Lima, 1991) y editor de *Nuevas amenazas a la seguridad y relaciones civiles-militares en un mundo en desorden* (Lima, 1994).

Ponciano del Pino

Profesor de Antropología de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. Entre sus publicaciones, como coautor con Carlos Iván Degregori y José Coronel, se encuentra *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso* (Lima, 1996).

Martín Tanaka

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede académica en México D.F. Actualmente es investigador asociado al Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica. Es autor de *Los espejos y espejismos de la democracia y el colapso de un sistema de partidos. Perú 1980-1995, en perspectiva comparada* (Lima, 1998).

Jim Thomas

Senior Lecturer en Economía en la London School of Economics. Sus publicaciones incluyen como coautor, *Los fundamentos estadísticos de 'El otro Sendero': debate sobre el sector informal en el Perú* (Lima, 1988), y como autor, *Surviving in the City. The Urban Informal Sector in Latin America* (Boulder, 1995).

Rosemary Thorp

Profesora en Economía Latinoamericana y Directora del Latin American Centre en la Universidad de Oxford. Es Fellow del St. Antony's College y miembro del Queen Elizabeth House. Entre sus principales publicaciones, que también han sido traducidas al castellano, tenemos *Peru, 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy* (con Geoffrey Bertram, Londres, 1978), *Economic Management and Economic Development in Peru y Colombia* (Londres, 1991), y *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the XXth Century*, publicada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

La estrategia económica del gobierno de Fujimori: una visión global

Javier Iguíñiz

Introducción

La economía siempre es inestable e insostenible. En cierto sentido, la inestabilidad es inherente al estado físico de las cosas pero, en un sentido bastante más prosaico, la insostenibilidad tiene que ver con el desequilibrio constante de las variables tradicionales. El desequilibrio es la base del crecimiento económico¹ y es necesario para crear las motivaciones, los actores y los recursos necesarios para un nuevo cambio. Sin embargo, parece que la naturaleza del cambio depende de la historia que lo precede. Si el cambio es la consecuencia de la falta de crecimiento anterior, en el sentido de que no tuvo la durabilidad necesaria para generar nuevos actores con la capacidad de proporcionar un liderazgo alternativo, la magnitud de cualquier novedad será muy limitada y el péndulo volverá a su sitio². Los viejos modelos analíticos recuperarán entonces su vigencia. Si, por el contrario, el cambio surge de las limitaciones tras un período de crecimiento prolongado, es probable que éste sea lo suficientemente novedoso para dejar atrás viejos problemas y modelos analíticos.

En 1998 todavía es difícil decir categóricamente qué clase de cambio se ha logrado en el Perú como consecuencia de una década de reformas neoliberales. Mientras que la mayor importancia del sector primario y el reducido perfil del Estado intervencionista son rasgos obvios, la importancia de las diferentes clases sociales y el papel que éstas jugaron no es tan obvio, ni tampoco la estructura de la institucionalidad social resultante. Tampoco se puede dar por consumada la estabilidad a largo plazo de lo que se ha logrado. Por un lado, algunos argumentan que el capital nacional no tenía ni la fuerza ni el propósito necesario para liderar un proceso de cambio en la sociedad peruana a mediano o largo plazo³. Otros han argumentado que

1. Hirschman, Alberto O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958.

2. Gonzales de Olarte, Efraín y Liliana Samamé, *El péndulo peruano*, Lima: IEP, 1991.

3. Seminario, Bruno, *Reformas estructurales y política de estabilización*, Documento de Trabajo No. 22, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1995. Shane Hunt

“los grandes grupos de poder económico del Perú han logrado adaptarse bien al período de ajuste en los años noventa”, situándose estratégicamente como proveedores de capital a largo plazo⁴. Entre los grupos medianos y pequeños o los de organización popular, existe escasa evidencia de que estén surgiendo nuevas formas de organización capaces de generar nuevos desequilibrios o forjar un nuevo orden.

Si este enfoque inicial es válido, una expansión económica continua es un requisito previo para que aparezcan y se desarrollen nuevas fuerzas. El potencial expansivo de la economía ha sido y sigue siendo cuestión de debate. Nadie parece dudar del advenimiento de un *boom* exportador en la primera década del siglo XXI. Hasta ahora, las formas de análisis usadas para prever lo que va a pasar se basan en criterios bastante tradicionales. De hecho, los autores más recientes que auguraron dificultades a mediano y largo plazo señalan un aspecto que se había ignorado y que ahora parece tener más relevancia que antes: los problemas que pueden surgir en la balanza de pagos como resultado de la remisión de utilidades y otros gastos en el exterior de las compañías extranjeras⁵. Vuelve así a reaparecer la vieja preocupación por el ‘valor de retorno’⁶. Al mismo tiempo, están aquellos que relacionan esto con el problema de la desarticulación productiva y el desequilibrio sectorial que surge de un modelo centrado en la exportación de artículos primarios y la tendencia consecuente a generar altos déficit comerciales⁷. No obstante, el tono predominante entre los pronosticadores económicos es cauteloso, incluso entre aquellos que adoptan una posición

señala que en el Perú “no hay una clase dominante. Existía hace 50 u 80 años, pero perdió su fuerza por una serie de sucesos políticos en el transcurso del siglo XX” (Hunt, Shane, “Crecimiento económico y largo plazo: Perú y América Latina en el contexto mundial”, en *Boletín de Opinión* No. 29, Lima: Consorcio de Investigación Económica, noviembre 1996).

4. Durand, Francisco, *Incertidumbre y soledad: reflexiones sobre los grandes empresarios de América Latina*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996, p. 165.

5. Schydrowsky, Daniel y Jürgen Schuldt, *Modelo económico de fin de siglo: alcances y límites*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996; Iguíñiz, Javier, “Para crear empleo productivo”, en *El Dominical* (suplemento de *El Comercio*), Lima: 22 de diciembre de 1996; y Jiménez, Félix, *Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950-1996*, mimeo, Lima: PUCP, 1997.

6. Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Mosca Azul, 1985, p. 36.

7. Jiménez, Félix, *op. cit.*

crítica⁸. Los problemas previsible en el modelo de exportación primaria se postergarán debido a las rentas diferenciales⁹.

Las dudas a corto plazo se enfocan principalmente en la transición hacia un modelo de exportación primaria. Numerosos autores han enfatizado su preocupación respecto a la viabilidad del programa económico durante el período previo a la maduración de los nuevos proyectos de inversión¹⁰. Se han elaborado diversas proyecciones, las cuales varían principalmente en función de las variables financieras incluidas y que hasta hace poco habían sido relativamente insignificantes. Debido a las dificultades evidentes en la balanza comercial y la cuenta corriente durante el período 1990-95, la confianza en la estabilidad del crecimiento a corto plazo ha dependido principalmente de cómo se proyecta la entrada de capitales, aunque también hay que considerar la calidad de las importaciones con respecto al crecimiento¹¹.

En nuestra opinión, los hechos justifican ambos puntos de vista. El 'enfriamiento' económico que tuvo lugar en 1996 (cuando la tasa de crecimiento se redujo al 2,8%) mostró la inviabilidad de un crecimiento sostenido y rápido a corto plazo. Sin embargo, las circunstancias internacionales y el proceso de apertura económica al capital extranjero hicieron que fuera innecesaria una recesión total, a pesar de la manera ineficaz en que se aplicó el 'freno'¹². Sin embargo, el problema no se resolvió por completo y existen buenas razones para ser cautelosos sobre el futuro a corto plazo. El nuevo factor es financiero; nunca antes se presentaron déficit comerciales y en la cuenta corriente tan altos, al mismo tiempo que las reservas internacionales experimentaban un crecimiento sostenido. Una faceta de esta situación fue la coexistencia de una estabilidad cambiaria relativa y una moneda revaluada. Diversas evaluaciones han recomendado alguna clase de devaluación, situando a la tasa cambiaria en el centro del análisis¹³.

1. Objetivos de la estrategia peruana de crecimiento

8. Schuldt, Jürgen, *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*, Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 1995; y Jiménez, Félix, *op. cit.*

9. Schuldt, Jürgen, *op. cit.*

10. Una parte de las discusiones dentro del Consorcio de Investigación Económica, el cual agrupa a varios institutos de investigación, se ha enfocado en este punto.

11. Schuldt, Jürgen, *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Documento de Trabajo No. 20, Lima: CIUP, 1994.

12. Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza, *Informe de coyuntura 1996*, Lima: PUCP, 1997.

13. Schydrowsky, Daniel y Jürgen Schuldt, *op. cit.*, p. 52 y pp. 76-78.

En esta sección, se intenta definir la estrategia económica del gobierno de Fujimori y resumir algunas de las condiciones necesarias para su continuidad.

i. La estrategia implícita

Existe un consenso considerable alrededor de la falta de un plan de desarrollo explícito a largo plazo en el gobierno de Fujimori¹⁴. Por consiguiente, es necesario tratar de identificar en qué consistía la estrategia implícita. Para ello, habrá que elegir algunos de los atributos de la política que el gobierno defendió consistentemente de 1990 en adelante, y aquellos recomendados por las diversas agencias internacionales que tenían influencia en la formación de políticas. Entre los varios aspectos de la estrategia del gobierno, destacan los problemas de crecimiento y la estabilidad de dicho crecimiento a largo plazo.

Una noción clave fue que el potencial de crecimiento de la economía peruana a mediano y largo plazo estaba sostenido por dos procesos que se apoyaban mutuamente: la entrada de capitales y el aumento en las exportaciones primarias -sobre todo en la minería, pero también en la agroindustria y la pesca- junto con la sustitución de algunas importaciones (principalmente el combustible)¹⁵.

La visión oficial suponía que el aumento en las exportaciones reduciría la clasificación de riesgo del país y sostendría un período bastante largo de déficit en la cuenta corriente y cuantiosos pagos de la deuda. El pago regular de la deuda contribuiría a generar confianza en la solvencia financiera del Perú, lo cual, junto con las altas tasas de interés domésticas y la falta de interferencia en la remisión de utilidades (que representa un elemento importante en las rentas diferenciales), estimularía un crecimiento sostenido de la inversión directa en las empresas orientadas hacia la exportación.

La suposición aquí parece ser que el capital nacional no es lo suficientemente abundante ni está dispuesto a financiar proyectos de este calibre. Los déficit externos, a su vez, hacen que sea más fácil para el gobierno de Fujimori mantener la autonomía política interna que trató de establecer

14. Sagasti, Francisco y Gustavo Guerra-García, *La modernización del Poder Ejecutivo: problemas y posibilidades*, Documento presentado en la discusión titulada 'La reforma del Poder Ejecutivo' en CEDEP, Lima, 7 de mayo de 1997.

15. Promperú, *Invertiendo en el Perú: un país libre en crecimiento*, Lima: Promperú, 1996.

desde 1990 y aislar las políticas de reinserción financiera internacional de las presiones políticas internas.

La confianza del gobierno en el capital extranjero y su dependencia respecto a él se manifestaron en 1990. El primer indicador se presentó en el último trimestre de 1990, cuando el gobierno tomó la decisión unilateral de comenzar a pagar la deuda externa. Durante este período, las instituciones multilaterales, como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, jugaron un papel clave en las estrategias adoptadas para estabilizar y liberalizar la economía. La celeridad con que se autorizaron incentivos para promover la inversión extranjera fue sólo otro indicador de la importancia del apoyo económico internacional para sostener al gobierno y sus políticas.

Sin embargo, la estabilidad del proceso dependía de cuatro variables:

i) la habilidad del gobierno para lograr niveles suficientemente altos de ahorro interno que proporcionaran protección contra la volatilidad de los mercados financieros internacionales; ii) una política macroeconómica basada en un superávit fiscal y que ofreciera incentivos a la entrada de capital extranjero; iii) una flexibilidad suficiente para responder a la volatilidad externa y a los problemas que surgen por la manera en que las políticas macro afectan a los agentes económicos y al sector público; y iv) la concentración del poder de toma de decisiones y la asignación de recursos en la oficina del Presidente, con la intención de asegurar su continuidad en el cargo.

El método que se usó para alcanzar el primero de estos objetivos, y reforzar la estabilidad del sistema financiero, fue el establecimiento de un sistema privado de pensiones. Hacia 1996, el ahorro financiero en los planes de pensión privados (AFPs) equivalía al 1,5% del PBI, mientras que los fondos de pensiones alcanzaban los 3.200 millones de soles. Para el 2000, se creía que habría un total de 3 mil millones de dólares en las AFPs y otros 1.500 millones en los esquemas de compensación por tiempo servido (CTSs). En total, se esperaba que éstos correspondieran al 8% del PBI a finales de siglo¹⁶. Con respecto al segundo objetivo, las cartas de intención firmadas con el FMI indicaban la intención del gobierno de mantener un control bastante firme sobre el ritmo de actividad económica y de evitar la introducción de controles sobre la entrada de capitales de corto plazo¹⁷. La

16. Seminario, Bruno, *Efectos macroeconómicos de la reforma previsional*, Lima: Superintendencia de AFPs, 1997.

17. Rojas, Jorge, "La reforma del sistema financiero peruano, 1990-1995", en *Economía*, vol. XVII, Nos. 33-34, 1994, p. 153.

liberalización del mercado laboral¹⁸ y el abandono de la protección a la industria manufacturera y la agricultura llevaron al tercer objetivo. Mientras tanto, el autogolpe de abril de 1992, el sistema de caja que se usaba para controlar el gasto público, el tamaño del presupuesto que se asignó al Ministerio de la Presidencia y el uso por parte de Fujimori de los fondos de vivienda (FONAVI), fueron elementos críticos para la consecución del cuarto objetivo¹⁹.

ii. Las peculiaridades del ajuste peruano

Una de las características del ajuste estructural en el Perú después de 1990 fue su naturaleza radical, especialmente si se compara con otros países de América Latina. Para tratar de explicar la naturaleza radical del ajuste, se requiere enfatizar diversos puntos. Primero, y principalmente, el gobierno trató de eliminar de una vez por todas los modelos empresariales establecidos a finales de los sesenta y principios de los setenta por el general Juan Velasco. En la mente de los líderes empresariales, el péndulo tenía que ser impulsado lo más lejos posible en la dirección contraria, sobre todo con respecto a las relaciones laborales y la propiedad estatal. En segundo lugar, también es importante tener en cuenta la duración excepcionalmente larga del ajuste anterior al gobierno de Fujimori. Los niveles de vida reales habían estado decayendo desde finales de los setenta, pero sin resolver el problema de la inflación. La crisis de la deuda expuso la dependencia de las compañías estatales respecto al capital extranjero. Sin ese apoyo, éstas tuvieron que luchar con una política errática de subsidios que variaban con cada paquete de ajuste sucesivo. El proceso de ajuste entre 1988 y 1990 observó el colapso virtual del sistema fiscal y, con ello, un deterioro importante en la administración pública y la suspensión de la mayoría de las inversiones públicas. En muchos aspectos, las reformas que siguieron a 1990 simplemente pusieron un imprimátur legal sobre lo que ya había sucedido.

En tercer lugar, el desencanto popular con el desempeño del gobierno de García (1985-90), sobre todo en sus dos últimos años, hizo que políticamente fuera más fácil seguir una nueva agenda. El colapso de la administración de García trajo consigo el desmantelamiento del sentimiento de afirmación nacional que había marcado sus dos primeros años en la Presidencia. Esta experiencia reforzó la creencia de que el capital extranjero era

18. Garavito, Cecilia, *Intervención del Estado en el mercado de trabajo*, Lima: PUCP, marzo 1996.

19. Entre 1992 y 1996, el FONAVI recaudó 4.570 millones de soles. En el primer trimestre de 1997, por ejemplo, contribuyó en un 6,2% al ingreso estatal total.

crucial para la inversión, una mejor gestión y la estabilidad financiera. La crisis de los años del gobierno de García demostró ser profundamente desmoralizante.

Una cuarta característica fue la manera en que en el Perú se mezclaron en la mente de las personas de todas las clases sociales, los asuntos económicos con los problemas de seguridad pública, en respuesta a la violencia política resultante del conflicto entre las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso.

Una quinta característica fue el celo liberalizador y casi fundamentalista de Carlos Boloña, quien fue Ministro de Economía a principios de 1991, y su equipo. La rapidez y el radicalismo de los cambios institucionales que se llevaron a cabo tomaron por sorpresa incluso a las instituciones multilaterales. La decisión de reducir los aranceles drásticamente, a pesar de que la moneda estaba bastante sobrevaluada, demostró la determinación del gobierno para tratar con fuerza a aquellas empresas a las que acusaban de ser 'mercantilistas'. Un factor adicional que contribuye a explicar la persistencia de los reformadores es la magnitud de la influencia que las instituciones multilaterales ejercieron sobre las políticas económicas a partir de 1990.

Finalmente, la extrema debilidad de los partidos políticos, los cuales habían demostrado carecer de capacidad para estabilizar la economía, significaba que existía una escasa oposición política organizada. El autogolpe de 1992 representó el último golpe de gracia para los partidos políticos, los cuales en muchos aspectos habían demostrado plegarse en el Congreso a los deseos del Ejecutivo en materia económica.

Sin embargo, a pesar de la naturaleza radical del proceso de ajuste peruano, esto no quiere decir que no se llevara a cabo sin cierto pragmatismo. Un factor particularmente interesante fue el uso de una tasa de cambio flexible. En vista de la experiencia inflacionaria peruana, no habría sido absurdo tratar de eliminar completamente la tasa cambiaria como variable política por medio de un sistema parecido al argentino.

Una de las razones por las cuales no se hizo esto puede encontrarse en las posiciones políticas adoptadas por los principales partidos en la campaña electoral de 1989-90. La mayoría de los partidos coincidieron en el tipo de medidas económicas que había que tomar (aunque difirieran en el énfasis), incluyendo la necesidad de reducir y simplificar los aranceles, disminuir los subsidios, racionalizar el sistema tributario y otras medidas similares a las que finalmente se aplicaron. La divergencia con respecto a la política que eventualmente llevó a cabo el gobierno de Fujimori se centraba en la devaluación. El APRA, Fredemo y la Izquierda Socialista coincidieron en la necesidad de una devaluación, aunque Izquierda Unida fue más reticente.

No obstante, probablemente, este tipo de consenso tuvo en la práctica menos influencia que los estudios efectuados por el Banco Mundial, los cuales eliminaban la posibilidad de una devaluación y el establecimiento subsecuente de un ancla cambiaria²⁰. La opinión del Banco Mundial tuvo cierta influencia sobre las recomendaciones que el FMI hizo al gobierno de Fujimori, el cual, temeroso de una posible reacción popular, optó por el curso inusual de tratar de estabilizar la economía a corto plazo por medio de la dolarización y el uso de una tasa de cambio flexible.

iii. La creación de un superávit fiscal primario

El Perú ha seguido un curso similar al de otros países latinoamericanos en el área de las finanzas públicas. Destacan tres aspectos principales de esta política: i) la reducción de tasas de inflación muy altas a partir de 1990; ii) las medidas de emergencia que se tomaron; y iii) las reformas del sistema de administración tributaria.

En cuanto al primer aspecto, la estabilización tuvo una importancia crítica, puesto que el incremento inicial en los ingresos impositivos coincidió con una disminución en la tasa de inflación. Las medidas de emergencia se tomaron en los primeros meses entre principios de agosto de 1990 y finales de noviembre; y nuevamente a mediados de 1991, cuando era evidente que las reformas iniciales llevadas a cabo a finales de 1990 habían tenido resultados decepcionantes. Las reformas del sistema tributario incluyeron la simplificación de impuestos; la fecha clave aquí fue noviembre de 1990, cuando se emitieron once decretos con este fin²¹.

Un momento crítico en la mejora de los ingresos fiscales fue agosto de 1990. Los efectos del aumento en el impuesto a los combustibles, cuyos precios se elevaron varios cientos por ciento y la aplicación invertida del efecto 'Olivera-Tanzi' (la erosión de los ingresos fiscales por la inflación) hicieron que los ingresos impositivos se incrementaran rápidamente. Los ingresos fiscales aumentaron del 4,75% del PBI en agosto de 1990 al 9,04% en setiembre, 10,06% en octubre, y 12,28% en noviembre, mes en el que se decretaron las reformas fiscales. De noviembre de 1990 en adelante, la recaudación de impuestos se estabilizó más o menos en este nivel. En 1990, los ingresos impositivos representaban el 8,98% del PBI, y el año siguiente cayeron ligeramente al 8,4%; en 1992 subió al 9,4% del PBI, en 1993 al

20. Iguíñiz, Javier, "Banca central: autonomía contra libertad?", en *Expectativas*, Año 2, No. 2, 1997, p. 108.

21. Gómez Rosario; Roberto Urrunaga y Roberto Bel, *Evaluación de la estructura tributaria nacional 1990-94*, Documento de Trabajo No. 27, Lima: CIUP, 1997, pp. 61-67.

9,78% y en 1994 al 11,1%²². La principal razón del aumento de 1994 fue la reactivación económica.

Durante todo este tiempo, el control del gasto público fue férreo. La centralización del sistema de asignación del gasto público, la debilidad de las organizaciones sociales entre los sectores más propensos a demandar un mayor gasto, y la escasa capacidad de gasto de la administración pública facilitaron dicha política. La consecuencia fue una serie de superávits primarios en las cuentas fiscales (excluyendo a los ingresos de capital) que duró varios años. Quizás sea poco sorprendente que la recuperación del crecimiento económico (empezando en 1993) coincidiera con una caída en los superávits primarios.

iv. La estabilidad del sistema financiero

Durante estos años, el Perú resistió con éxito dos potenciales ataques exógenos contra la estabilidad financiera: el autogolpe de 1992 y el efecto 'tequila' que siguió a la crisis del peso mexicano y que coincidió con el breve conflicto fronterizo con el Ecuador en enero de 1995. Esta aparente solidez no era independiente del relativamente débil desarrollo de los mercados de capitales peruanos. Además, la prominencia del programa de privatización significó que los movimientos de capitales de corto plazo eran menos importantes en la estructura de la balanza de pagos que en otros países. En 1994, por ejemplo, las entradas de capital de corto plazo fueron aproximadamente de 1.700 millones de dólares, o el 37% del total anual de entradas de capital de todo tipo²³. La falta casi absoluta de emisión de bonos públicos y privados en este período también constituye un indicador de la limitada sofisticación financiera del mercado peruano. El sector público era, por tanto, prácticamente independiente del capital de corto plazo para financiar sus necesidades.

El riesgo cambiario en un país como el Perú no era, por supuesto, insignificante. Hubo años en los que, a pesar de la tendencia general a la depreciación a largo plazo, se sucedieron períodos de devaluación repentina con otros de revaluación. Adicionalmente, el riesgo cambiario se incrementó aun más con el tamaño de los déficits en la cuenta corriente y la carga del reembolso de la deuda. El sistema de 'flotación sucia' abrió un poco de espacio para maniobrar, al mismo tiempo que el superávit fiscal contribuía

22. *Ibid.*, p. 41.

23. Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza, *op. cit.*, p. 38. Esta cifra incluye los ingresos netos de los préstamos oficiales, los cuales eran bastante bajos y, según algunos, ligeramente negativos.

a asegurar el pago de la deuda y empujaba al dólar hacia arriba. En este contexto, la tasa de interés para los depósitos en soles, la cual sólo llegaba al 10,5% anual a finales de 1996, representaba un escaso aliciente. No obstante, una gran proporción del capital extranjero que entraba al país, los préstamos en dólares a los bancos, no representaba riesgo cambiario directo alguno. La tasa de interés activa en dólares a finales de 1996 era del 16,8%, mientras que la pasiva era del 5,7% y la Libor a tres meses era del 5,5%. Además, dichas entradas de capital no estaban sujetas a la reserva del 44% que se requería para los depósitos en dólares. Una de las principales razones por las que el capital de corto plazo generó un impacto relativamente bajo en la volatilidad económica en el Perú, tuvo que ver con la naturaleza de estos flujos; mayormente consistían en capital repatriado por los peruanos que vivían en el exterior con el propósito de financiar empresas locales. La remisión de dólares de los peruanos en el extranjero también jugó un papel importante.

A pesar de contar con un mercado de capitales relativamente subdesarrollado, el Perú era un país que recibía flujos de capital relativamente altos²⁴, en vista de la importancia de la privatización y otras formas de inversión extranjera directa. Al mismo tiempo aumentaron los préstamos a corto plazo al sistema bancario. Los pasivos internacionales de la banca múltiple se incrementaron de 660 millones de dólares a finales de 1994 a 1.900 millones en diciembre de 1996, equivalente al 20% del total de préstamos en dólares a la banca comercial²⁵.

Por consiguiente, el Perú atravesó el proceso de estabilización sin sufrir el tipo de crisis bancaria que hizo erupción en varios otros países de América Latina. En 1992 hubo una crisis en el sistema financiero, pero sus efectos se redujeron sustancialmente con la eliminación de los bancos de desarrollo y algunos intermediarios financieros menores, tales como asociaciones mutuales, financieras y cooperativas²⁶. La falta de intermediación en el período que siguió inmediatamente a la estabilización fue problemática; no obstante, la situación mejoró con la reducción en el número de agentes financieros. En 1991, la banca comercial privada representaba el 52,4% de la liquidez total; en 1993 subió al 78,7%. Esta cifra sólo empezó a bajar lige-

24. Held, Gunther y Raquel Szlachman, *Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los 1990*, Santiago: CEPAL, 1996.

25. Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza, *op. cit.*, p. 8 Según la Superintendencia de Banca y Seguros, el total de 'deudas y otras obligaciones financieras' (indicador de los capitales de corto plazo obtenidos en el extranjero) en diciembre de 1996 era de 2.840 millones de dólares.

26. Rojas, Jorge, *op. cit.*

ramente después del período de reformas financieras, cayendo al 75,4% en 1995²⁷. El porcentaje de crédito de la banca múltiple al sector privado era del 71% en 1991, y del 95% en 1995.

Por lo tanto, las reformas del sector financiero contribuyeron a prevenir una crisis financiera, pero no condujeron a una marcada diversificación en las instituciones o instrumentos; la banca comercial siguió jugando un papel predominante. De hecho, más bien promovieron la concentración. Independientemente de los indicadores que usemos, la concentración bancaria aumentó entre 1990 y 1993, invirtiendo la tendencia que se venía dando desde 1987²⁸. El número de bancos disminuyó de 23 a 17, antes de alcanzar nuevamente su nivel original a finales de 1996. La diversificación de actividades bancarias después de la introducción de la banca múltiple permitió a los bancos aumentar los ingresos provenientes de otras fuentes que no fueran las tasas de interés. Los ingresos no financieros se incrementaron de 12% a finales de 1990 a poco menos de 27% en marzo de 1994, para caer ligeramente después.

Las reformas bancarias coincidieron con un aumento en las tasas de dolarización, tanto para préstamos como para depósitos. En diciembre de 1990, los préstamos en dólares representaban el 69,3% del total, y en junio de 1994 dicha cifra llegó al 77,8%. Mientras tanto, los depósitos en dólares crecieron del 65,2% a finales de 1990 al 81,1% tres años más tarde. En 1994 y 1995, los niveles de dolarización cayeron una vez más, pero no hasta sus niveles iniciales. De esta manera, el riesgo cambiario de los bancos estaba minimizado por la magnitud de la dolarización.

Gracias a las reformas, los bancos se volvieron relativamente más eficientes. El número de empleados en los bancos más grandes disminuyó rápidamente, pero a mediados de los noventa recuperó su nivel inicial debido a la entrada de nuevos bancos en el sistema. La relación entre el número de empleados bancarios y el total de préstamos cayó notablemente entre finales de 1992 y 1996²⁹. Durante la primera parte del proceso de reforma, se obligó a los bancos a incrementar su provisión a través de, entre otras cosas, aumentos en su base de capital. De 1993 en adelante, casi todos los

27. La reforma tuvo lugar en un momento difícil, cuando las deudas incobrables aumentaron del 14,6% a finales de 1990 al 16% en marzo de 1993. Tras la recuperación siguiente, éstas cayeron rápidamente.

28. Rojas, Jorge y Leopoldo Vilcapoma, *Algunas características importantes de la nueva banca peruana. Un estudio preliminar*, Documentos de Trabajo No. 124, Lima: PUCP, marzo 1996, p. 37.

29. *Medio de Cambio*. Documento de trabajo, noviembre-diciembre 1996, p. 44.

indicadores de comportamiento bancario mejoraron, y el temor de una crisis bancaria disminuyó.

2. *El contexto institucional y los límites de la política económica*

En esta sección analizamos algunas de las rigideces que es probable que condicionen la creación de políticas futuras.

i. Dolarización

La dolarización trae consigo serias restricciones en cuanto al manejo macroeconómico. Como ya indicamos, hacia 1996, el 75% de todos los depósitos bancarios y el 74% de todos los préstamos se denominaban en moneda extranjera. Por tanto, el banco central carecía de suficiente capacidad para regular la oferta monetaria, independientemente del régimen cambiario³⁰. En teoría, el banco central podía haber controlado la base monetaria y la oferta de créditos bancarios en soles dejando la tasa cambiaria libre. La compra y venta de divisas y de papeles hubiera permitido esto. Sin embargo, esta opción sólo habría permitido a las autoridades regular directamente como un cuarto de la oferta monetaria, puesto que la venta de dólares respondía a otros estímulos aparte de los que emanaban del banco central. De hecho, tales restricciones habrían sido mayormente voluntarias, dada la falta de interés en regular las entradas de capital provocadas por el endeudamiento de los bancos privados en el exterior.

La dolarización también hizo que fuera mucho más difícil usar la devaluación como herramienta para mitigar y manejar sectorialmente los problemas que surgían en el sector externo. De hecho, al haberse dolarizado la cartera de los bancos, las compañías que venden en soles habrían enfrentado problemas muy graves, dado el impacto clásico de la devaluación en la demanda interna y en las deudas incobrables del sistema bancario. Además, una devaluación real habría implicado un aumento en las tasas de interés reales de las deudas en dólares. Esto habría dado lugar a crisis bancarias por dos motivos: el cambio en la rentabilidad de los clientes bancarios resultante del aumento en los márgenes de los bienes transables con respecto a los no transables (hacia los que se había dirigido la mayoría de los recursos); y la carga financiera asumida por los que operan en soles, ya sea en transables o

30. Dancourt, Oscar, *Reformas estructurales y política macroeconómica en el Perú 1990-1996*, Lima: PUCP, marzo 1997.

no transables. Si la devaluación hubiera sido una consecuencia del retiro de depósitos en el extranjero, los efectos se habrían multiplicado.

Por otro lado, la privatización de las compañías de servicio público agravó los efectos de las restricciones en la política cambiaria. Tales compañías necesitaban remitir dólares al extranjero y, por tanto, les interesaba que la tasa cambiaria estuviera sobrevaluada, ya que cada sol que ganaban en la venta de servicios equivalía a más en divisas. Al mismo tiempo, los acreedores extranjeros se beneficiaban de un tipo de cambio sobrevaluado, puesto que cada sol que el gobierno recaudaba en impuestos compraba igualmente más divisas, reduciendo de este modo el peso del pago de la deuda externa. Una devaluación haría que fuera más difícil financiar los pagos, al menos a corto plazo.

Como resultado, surgió una unión de intereses en contra de la depreciación de la tasa cambiaria, lo que limitó las opciones de política.

La consecuencia de esto fue que el banco central se encontraba restringido en lo que podía hacer³¹, especialmente para compensar las fluctuaciones, recurriendo así a un nivel de desempleo y subempleo más altos en lugar de bajar los sueldos, mientras protegía el mercado interno. Dado que las demandas sociales de empleo siguen siendo muy importantes, ésta era una opción que suponía riesgos políticos para el gobierno³².

ii. La viabilidad del modelo exportador

Es necesario analizar la eficacia de la estrategia exportadora para determinar la tasa resultante de crecimiento. Ni el contexto interno ni el internacional son los mismos de hace 50 años. Para empezar, es necesario puntualizar ciertos aspectos. En primer lugar, los precios de las materias primas todavía no se han recuperado totalmente de la caída de hace 15 años, y aún permanecen bajos. En segundo lugar, la volatilidad en los términos de intercambio persiste, y existe una correlación negativa entre esta volatilidad y el crecimiento³³. En tercer lugar, los acuerdos negociados con las empresas exportadoras han tendido a ser favorables para éstas, generalmente, en detrimento de los impuestos, los sueldos y la cuenta corriente de

31. Iguñiz, Javier, *op. cit.*

32. Se podría argumentar, por el contrario, que el desempleo fue una de las principales herramientas para alentar la 'disciplina' laboral.

33. Gavin, Michael y otros, *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness*, Washington D.C.: IDB; y Nueva York: Columbia University, 1996.

la balanza de pagos³⁴. En cuarto lugar, la retención de divisas para promover el crecimiento tropieza con las restricciones impuestas por la deuda externa, pues requiere un sobrante primario que canalice recursos del sector privado al Estado para cumplir con los compromisos de pago. En quinto lugar, los inversores extranjeros en el sector de servicios remiten sus ganancias sin contribuir a las exportaciones³⁵. Finalmente, el proceso contrario a la sustitución de importaciones trae consigo un aumento en las importaciones de bienes de consumo, reduciendo la posibilidad de retener las divisas generadas por las exportaciones para la inversión. Todos estos factores tienden a debilitar los efectos de las exportaciones en el crecimiento.

Además de los puntos mencionados líneas arriba, también es posible que la economía pierda competitividad internacional debido a la 'enfermedad holandesa'³⁶, cuyos efectos se han agravado por el rápido aumento en el crédito a los consumidores para financiar bienes importados. Sin embargo, al mismo tiempo, el declive relativo en las manufacturas ha sido mitigado, al menos en parte, por el desarrollo de las industrias procesadoras de materias primas para la exportación.

La única manera de contrarrestar estos factores negativos era a través de cantidades cada vez mayores de inversión extranjera, de manera que el aumento en el volumen de la producción pudiera compensar el efecto en los precios y la proporción relativamente pequeña de divisas disponibles para la nueva inversión productiva. La sostenibilidad a largo plazo, por tanto, parecía estar estrechamente relacionada con la posibilidad de continuar aumentando los volúmenes de exportaciones.

A estas alturas, es importante tener en cuenta que el suministro de bienes peruanos a los mercados mundiales probablemente aumentará rápidamente en las próximas décadas. El potencial productivo del país se ha quedado atrás en décadas recientes, y tanto la minería como la agroindustria pueden incrementar su rendimiento sustancialmente. Otros sectores con muchas posibilidades para crecer son la extracción maderera y el turismo, mientras que las mejoras en la eficacia de la industria de la harina de pescado podrían llevar a un aumento en las exportaciones. Las inversiones en petróleo y gas pueden tener un efecto importante en la sustitución de

34. Promperú, *op. cit.*; Gómez, Rosario; Roberto Urrunaga y Roberto Bel, *op. cit.*, pp. 64-65.

35. Schydrowsky, Daniel y Jürgen Schuldt, *op. cit.*, p. 50.

36. Schuldt, Jürgen, *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Documento de Trabajo No. 20, Lima: CIUP, 1994; y Schuldt, Jürgen, *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*, Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 1995.

importaciones, a la vez que generan excedente para la exportación³⁷. Finalmente, en el sector agrícola, nuevos productos como los espárragos han demostrado ser bastante dinámicos, a la vez que también ha aumentado el rendimiento de ciertos cultivos tradicionales.

Las proyecciones del total de exportaciones sugirieron un nivel de aproximadamente 8.500 millones de dólares anuales en el 2000, o alrededor del 14-15% del PBI real. El efecto de un aumento de este tipo debería ayudar a alentar el desarrollo de instituciones y una cultura que produzcan nuevas líneas de exportación.

Sin embargo, este tipo de aumento en las exportaciones no se puede dar por hecho. La renta diferencial resultante de la calidad de recursos naturales puede ser insuficiente. Según un estudio de Macroconsult, la inversión minera a gran escala requiere concesiones tributarias, sin las cuales no es probable que sigan adelante varios proyectos a pesar de la inversión en exploración³⁸. Los indicios de inestabilidad política e institucional, junto con la aproximación de las elecciones presidenciales, pueden contener la inversión en aquellos sectores donde los rendimientos sólo se pueden recuperar a largo plazo.

Como se indicó líneas arriba, la continuidad de este tipo de política macroeconómica podría tropezar con dificultades si el despegue del *boom* exportador se retrasa a la vez que los pagos del servicio de la deuda se hacen más onerosos. La situación depende de diversos factores que son difíciles de prever con precisión debido a las inestabilidades institucionales del país. Se necesitaban divisas suficientes, pero también un superávit fiscal primario para que el banco central las comprara. Al mismo tiempo, mientras que el calendario para el pago de la deuda era bastante claro, los montos del gasto militar y otras áreas eran desconocidas, al igual que el impacto de la política presidencial en el gasto público. Es probable que el advenimiento de elecciones presidenciales y legislativas en el 2000 tenga un impacto importante en el gasto fiscal.

En 1998, el calendario del pago de la deuda parecía estar bien definido. Estaba programado que el servicio de pago de la deuda sumara 1.520 millones en 1998, 1.660 millones en 1999 y 1.700 millones en el 2000. Posteriormente, estaba previsto que los pagos llegaran a un máximo de 1.880

37. El desarrollo del campo de gas de Camisea en la región selvática del norte de Cuzco, ofrecía un mayor potencial para las exportaciones y la sustitución de los carburantes importados.

38. Un estudio de Macroconsult para el Instituto de Estudios Mineros desarrolla este punto. Ver Macroconsult, S.A., *La política tributaria en los proyectos mineros*, Lima: Macroconsult, 1997 (véase también el capítulo III de este mismo libro).

millones en el 2004. Mientras tanto, las proyecciones exportadoras oficiales sugerían que éstas aumentarían a un ritmo anual del 10% hasta el 2000, lo que significaría un total de 8.300 millones de dólares. Si a partir de entonces la tasa anual de crecimiento aumentara al 11%, las exportaciones deberían alcanzar los 14 mil millones de dólares en el 2004. Por tanto, el porcentaje del servicio de pagos de la deuda con respecto a las exportaciones disminuiría al 20% en el 2000 y 13% en el 2004. Si se incluye la exportación de servicios, estas proporciones descenderían al 17% y 11%, respectivamente. Hasta 1999, el gobierno puede contar también con los ingresos de las privatizaciones. No obstante, el aumento en la inversión extranjera directa puede generar efectos ambiguos: mientras que por un lado atraería más capital, por el otro se traduciría en mayores importaciones y, al estimular la economía interna, aumentaría aun más la demanda de bienes importados. A menudo, los aumentos en la inversión coinciden con un empeoramiento de la balanza comercial.

Por ello, es difícil evitar la conclusión de que, a mediano y largo plazo, es probable que las exportaciones peruanas de materias primas experimenten un crecimiento sustancial y sostenido, lo que daría lugar a un período prolongado de crecimiento. Sin embargo, está claro que dicho crecimiento tendría un escaso impacto en los niveles de empleo y podría, de hecho, resultar en un empeoramiento de las desigualdades en los ingresos y un fortalecimiento de las presiones sociales y políticas. No obstante, también nos parece que aunque estos efectos fueran muy probables, no eran el resultado político directo del modelo económico ni cuestionaban la estrategia exportadora. Esto, por lo menos, era difícil de demostrar con rigor empírico. En vista de ello, optamos por dejar abierta la pregunta sobre el desempeño exportador en las próximas dos o tres décadas. Incluso si hubiera una recesión seria en estos próximos años, probablemente se resolvería mediante la concesión de mayores incentivos a los exportadores o mediante una devaluación. Cualquier crisis radical en el modelo exportador presupone su éxito previo³⁹.

iii. La apertura del mercado de capitales y la reforma bancaria

La volatilidad de los flujos de capital de corto plazo es un nuevo factor de inestabilidad. Parte de la volatilidad es externa, ya que los flujos de capital dependen de variaciones en los tipos de interés internacionales o responden a momentos de crisis en otros países. A su vez, esta volatilidad

39. Al respecto, estaría de acuerdo con las perspectivas a largo plazo adoptadas por Schuldt.

aflige a la economía interna. Las políticas de cambio institucional que el gobierno puede considerar necesarias para resolver un problema comercial o financiero específico -incluyendo la vulnerabilidad económica- pueden ser interpretadas como una amenaza por los administradores de fondos en otros países. Como mínimo, los cambios en las políticas tienen que tomar en cuenta los posibles efectos sobre la fuga de capitales.

Con respecto a la apertura del mercado de capitales, hay que distinguir una vez más entre el capital de corto plazo y el de largo plazo. Hasta ahora, las entradas de capital de corto plazo estimularon el crecimiento y redujeron la inflación. No obstante, los efectos a largo plazo son más difíciles de prever. Por un lado, la liberalización de los mercados de capitales envía señales favorables para la inversión de capital de largo plazo, especialmente en un país con un pasado de intervencionismo estatal y controles sobre la propiedad y el capital. Por otro lado, la mayor vulnerabilidad de la economía tiene el efecto opuesto, sobre todo para las inversiones que toman tiempo para madurar.

La vulnerabilidad frente a las variaciones en el capital ha causado preocupación entre las diferentes organizaciones internacionales, que la han supervisado cuidadosamente⁴⁰. Para nuestros propósitos, tenemos que hacernos la pregunta de si esto alterará la política macroeconómica. La razón de esta pregunta es que, para algunos escritores, se ha impuesto una causalidad inversa; es decir, que son las políticas económicas de los países las que verdaderamente explican esta volatilidad⁴¹. Sin embargo, se puede argumentar que las raíces de dicha volatilidad se encuentran en el contexto internacional⁴². Además, los países están sujetos a presiones constantes por parte de las organizaciones multilaterales para introducir reformas estatales. Esto significa que enfrentan una mayor presión para reformar sus instituciones que para introducir precios relativos que desvíen la volatilidad internacional.

Esto nos deja con el parecer de que el propósito principal es administrar la volatilidad y persistir en la inserción financiera internacional por medio de reformas estatales. El propósito es garantizar la generación de superávit primarios y proporcionar una defensa contra las crisis bancarias. Considerando la imposibilidad de que las organizaciones multilaterales contribuyan significativamente a la mitigación de una crisis si ésta sucediera en varios países al mismo tiempo, y dado el alto costo de las crisis financie-

40. Gavin, Michael y otros, *op. cit.*

41. *Ibid.*

42. Mi impresión es que, nuevamente, los gobiernos nacionales se encuentran con que no tienen otra opción más que la reforma cuando se enfrentan a problemas cuyo origen principal es externo.

ras a nivel mundial, parece que son los países en vías de desarrollo los que pagan el precio de reducir la probabilidad de que tal evento suceda. Claramente, una crisis bancaria mayor impediría el crecimiento económico en el Perú por varios años, generando nuevas formas de inestabilidad política.

La ley bancaria (DL 27702) del gobierno de Fujimori contribuyó, como ya indicamos, a anticipar diversos problemas, reforzando la regulación bancaria. No obstante, la concentración del sector bancario peruano es más o menos el doble del promedio del resto de América Latina; y aproximadamente un cuarto de todos los préstamos en el Perú todavía se dirigen a empresas asociadas con el banco en cuestión. Existen argumentos sólidos en favor de una regulación más firme que consideran que los mecanismos de control como los requisitos de reserva o los niveles de capital mínimos no son métodos muy eficaces para controlar la liquidez. Los métodos por los cuales se evitan tales reglas sugieren la necesidad de que las instituciones bancarias operen en un marco más regulado⁴³.

Otro factor que aumenta la estabilidad financiera es la existencia de ahorros internos de baja volatilidad, tales como los que administran las AFPs y los CTSs. Aunque ya se ha indicado que en unos años éstos pueden llegar a constituir una parte significativa y un elemento más estable del ahorro financiero nacional (con lo cual se reduce la probabilidad de fracasos bancarios), una fuerte crisis bancaria probablemente eliminaría tanto a las AFPs como al nuevo sistema privado de pensiones.

Después de 1990 parece que el aumento en los ahorros externos coincidió con una disminución en el ahorro nacional. Aparentemente, el ahorro personal forzado en las instituciones es contrarrestado por el incremento en créditos a los consumidores. Entre 1990 y 1995, el crédito al sector privado se triplicó como porcentaje del PBI⁴⁴. El aumento en la riqueza creado por una valoración más alta de la Bolsa y el aumento en los precios de la propiedad, junto con la interrupción del consumo a finales de los ochenta y principios de los noventa, ayudaron a engendrar esta aceleración súbita en el consumo.

En resumen, la vulnerabilidad de la economía peruana a los movimientos de capitales no es muy alta. Su resistencia al 'efecto tequila' demostró su grado de aislamiento. El fortalecimiento de las regulaciones bancarias fortificó el sistema aun más. Parece relativamente improbable que el Perú se vea afectado enormemente por presiones externas, a menos que tal crisis

43. Rojas-Suárez, Liliana y Steven Weisbrod, *Achieving Stability in Latin American Financial Markets in the Presence of Volatile Capital Flows*, IDB Working Papers, Series 304, Washington D.C.: IDB, 1995.

44. Held, Gunther y Raquel Szalachman, *op. cit.*, pp. 22-25.

sea pronunciada y prolongada. Mientras que los ingresos de la privatización ofrecieron inmunidad a corto plazo, los préstamos a largo plazo aumentaban y contribuyeron a proporcionar financiamiento para la inversión en minería, petróleo, gas y otros sectores. Los préstamos a corto plazo y el capital especulativo representaron sólo una proporción relativamente pequeña del total de flujos de capital. El aumento en los ahorros forzados, con los movimientos estrechamente regulados por el gobierno, redujeron aun más el riesgo de que surgieran problemas de consideración. El riesgo más grande para el sector bancario provenía de los préstamos excesivos al sector no transable. En este contexto, los efectos de una devaluación no se podían ignorar.

iv. La estructura fiscal y su vulnerabilidad

La habilidad del presidente Alberto Fujimori para enfrentar las inestabilidades internacionales y desactivar su impacto en la economía interna dependía considerablemente del manejo fiscal, un tema que se retoma y se desarrolla más en el capítulo de Rosemary Thorp y Francisco Durand. La concentración de las decisiones sobre el gasto en una sola institución, en realidad en una persona, estaba diseñada en parte para incrementar la flexibilidad de respuesta a las diferentes condiciones económicas y políticas. No obstante, hubo varios factores de tipo más estructural que también afectaron la habilidad del gobierno para responder a los cambios en las condiciones internacionales y los problemas políticos internos.

La base social del sistema tributario en el Perú es reducida. Por ejemplo, el número de contribuyentes inscritos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) en los primeros cuatro meses de 1997 fue de 1.637.000 o alrededor del 20% del total de la fuerza laboral. De éstos, los que presentaron declaración de impuestos llegaron a los 640.500, apenas un 8% de la fuerza laboral, y los que efectivamente pagaron fueron alrededor de 448.500⁴⁵. La estructura fiscal del Perú es similar a la de la mayoría de los otros países en América Latina, lo que nos da una idea de la vulnerabilidad fiscal del gobierno. Uno de los rasgos más importantes que distinguen los déficit fiscales en América Latina de aquellos de los países desarrollados es su volatilidad. Los aspectos más volátiles de los sistemas fiscales en los países desarrollados son precisamente los que predominan en América Latina: los ingresos no tributarios y los impuestos indirectos (especialmente sobre el comercio). Por el contrario, el sistema fiscal en los países desarrollados

45. *Gestión*, 20 de mayo de 1997, p. 40.

depende más de los ingresos por pagos a la seguridad social y los impuestos directos.

El sistema fiscal peruano muestra claramente estas rigideces. En América Latina, en 1994, el impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto selectivo al consumo generaban el 65,3% de los ingresos impositivos, mientras que otros impuestos indirectos (excluyendo a los impuestos sobre el comercio) equivalían al 33,5% del ingreso impositivo, comparado con el 27,3% en los países de la OCDE. El impuesto a la renta en el Perú generaba el 20% del total de ingresos, comparado con el 32,5% en América Latina y el 33,9% en la OCDE⁴⁶. Los impuestos sobre el comercio exterior (ICE) representaban el 12,3% de los ingresos impositivos, similar al promedio latinoamericano de 11,2% en el período 1992-94, pero mucho más alta que la cifra de la OCDE, 0,89%. Las formas de ingreso menos estables en los países desarrollados son precisamente las más importantes en el Perú.

Al mismo tiempo, la estructura del gasto en el Perú también es muy rígida, similar en la mayoría de aspectos a la de otros países de América Latina, y contraria a la de los países de la OCDE. La diferencia principal es la carga fiscal de los pagos de la deuda, los salarios y los gastos de capital. La deuda y las remuneraciones del sector público son elementos particularmente rígidos en el caso peruano.

Por lo tanto, América Latina enfrenta un doble problema fiscal: la volatilidad por el lado de los ingresos es mayor que en las economías industrializadas, mientras que los cambios en el gasto son más procíclicos. Sin embargo, en algunos aspectos, el Perú difiere de la norma de los países más grandes de América Latina. El Perú está particularmente expuesto a los cambios en la estructura de los ingresos y gastos, y el peso y la rigidez de los pagos de la deuda significan que el ajuste tiene que aplicarse en otras áreas, principalmente en la inversión pública (como fue el caso en 1996). Al mismo tiempo, el tipo de endeudamiento público es menos sofisticado y arriesgado que, por ejemplo, en Brasil, México o Argentina. El retiro del apoyo financiero externo cuando la economía entra en descenso y el consecuente efecto negativo en el gasto fiscal no constituyen, en términos comparativos, el aspecto más peligroso en el caso peruano.

De hecho, una de las 'ventajas' de la adhesión a un calendario fijo en el pago de la deuda es la reducción en la volatilidad procíclica del financiamiento externo que Gavin, Haussman, Perotti y Talvi identifican con América Latina en general⁴⁷. Para bien o para mal, el dilema de los funcionarios del gobierno no radica en el área de pago de la deuda, puesto que reducir

46. La OCDE ofrece un contraste interesante, debido a sus bajos niveles de inflación.

47. Gavin, Michael y otros, *op. cit.*

estos pagos interrumpiría el flujo de nuevos créditos en el que confían, lo cual neutralizaría las ventajas que se obtendrían de no pagar. El apoyo internacional es un elemento crucial en la estrategia económica y social del gobierno.

La rigidez del pago de la deuda es, para el gobierno, estructural. Dado que los bajos niveles salariales hacen que sea difícil disminuir las remuneraciones del sector público aun más, cualquier ajuste tendría que hacerse (como en el pasado) reduciendo los gastos de capital. Mientras tanto, las dificultades políticas creadas por el abandono final del viejo Estado implican que no es viable crear más desempleo, al menos hasta después de las elecciones del 2000. Una opción podría ser aumentar la inflación y usar esta herramienta para hacer que los sueldos reales caigan. Sin embargo, la manera más obvia de responder a la volatilidad es incrementar el peso de los impuestos directos y reducir los impuestos al comercio exterior. Dentro de la filosofía imperante, optar por la descentralización fiscal no sería viable mientras que las autoridades regionales y municipales sean incapaces de recaudar sus propios recursos. Mientras tanto, al menos a corto plazo, las privatizaciones proporcionan probablemente la manera más sencilla de reducir la volatilidad fiscal. Al respecto, parece más probable que prevalezca el calendario político, en lugar de algún intento para crear una estrategia anticíclica.

3. *Limitaciones políticas*

Finalmente, es imposible ignorar las restricciones políticas que afectaron al gobierno de Fujimori y limitaron su capacidad de maniobra en la creación y aplicación de las políticas macroeconómicas. Desde principios de los noventa en adelante, las acciones del gobierno estuvieron influenciadas por criterios de sobrevivencia y continuidad política y, específicamente, por la eliminación de las barreras legales para la reelección. Durante el segundo gobierno de Fujimori después de 1995, tales criterios persistieron, dada la necesidad de retener la popularidad del gobierno. De hecho, desde sus primeros días, los resultados de las encuestas de opinión jugaron un papel importante en la secuencia de reformas económicas.

Independientemente de los estándares que se utilicen, Fujimori fue un político que supo cultivar, al menos hasta 1997, altos niveles de aprobación pública, y esto lo ayudó enormemente a llevar a cabo políticas económicas impopulares. Su popularidad también le concedió un mayor margen de maniobra para tratar con otros intereses como las fuerzas armadas y las instituciones financieras multilaterales.

La relación entre el desempeño económico y la popularidad presidencial no fue una de causa y efecto; por esta razón, la insatisfacción con los resultados de las políticas económicas no llevó necesariamente a cambios en dichas políticas, y mucho menos en la estrategia global. Por ejemplo, la popularidad de Fujimori alcanzó su punto más alto en 1992, a pesar de una crisis económica aguda, mayormente debido a la respuesta pública al autogolpe y a la subsecuente captura de Abimael Guzmán, el fundador y líder de Sendero Luminoso. Sin embargo, entre 1993 y 1995, hubo una correlación más estrecha entre el crecimiento económico y la popularidad del Presidente. Un hallazgo importante de las encuestas (las cuales se llevan a cabo exclusivamente en Lima) fue que la simpatía por Fujimori variaba considerablemente entre los diferentes grupos de edad e ingresos.

Las actitudes públicas hacia aspectos específicos del programa de reformas también mostraron grandes variaciones entre diferentes sectores de la población en épocas distintas. Esto se ve claramente, por ejemplo, cuando se pidió a diferentes sectores que expresaran su opinión respecto a asuntos como la privatización y la reforma judicial. Incluso entre los grupos que previamente habrían sido hostiles a muchos aspectos de la reforma -por ejemplo, entre los obreros sindicalizados-, las respuestas fueron sorprendentemente variadas. En gran parte, esto refleja la pérdida de influencia de los sindicatos entre los trabajadores asalariados. Es posible que, en condiciones de crecimiento sostenido, los sindicatos puedan recobrar algo de la fuerza perdida, aunque es difícil imaginar que recobren el mismo grado de influencia política que disfrutaron en las décadas anteriores.

El programa de reformas parece, por consiguiente, haber tenido un atractivo ambiguo, aunque hacia 1997 parecía claro que algunos aspectos de las políticas se estaban tornando cada vez más impopulares entre sectores específicos de la población. La política de privatización, por ejemplo, provocó mayores críticas que anteriormente. También hubo indicadores de que temas como los bajos salarios y la falta de empleo adecuado estaban teniendo un impacto más decisivo en la popularidad del gobierno.

En nuestra opinión, parecía probable que tres factores tuvieran una influencia importante sobre las políticas sociales. El primero era la influencia de los organismos multilaterales, los cuales se encuentran entre los más interesados en transferir los escasos recursos fiscales dirigidos a los grupos de ingresos medios y altos hacia los más pobres. El segundo era la presión política que podían ejercer aquellos que se habían empobrecido tras años de crisis, pero que estaban excluidos del tipo de asistencia disponible para los que vivían en viviendas precarias y comunidades campesinas. El tercero fueron las restricciones presupuestarias. Asimismo, puede que las presiones surjan de los sectores más pobres, los cuales reciben ayuda en infraestruc-

tura, ropa y alimentos, pero que presionarán para que dicha ayuda sea institucionalizada y más permanente.

4. *Conclusión*

En este capítulo se ha tratado de evitar la formulación de juicios definitivos sobre la viabilidad a largo plazo de la estrategia de reforma del gobierno de Fujimori. Incluso si Fujimori ya no fuera el protagonista, parece improbable que un mero cambio presidencial conduzca a un cambio sustancial en la dirección global de la política económica. Los factores condicionantes, externos o internos, históricos o coyunturales, probablemente no cambiarán por algún tiempo. El análisis se ha enfocado en algunas de las restricciones que limitan la maniobrabilidad del gobierno y que en el futuro podrían obligarlo a modificar su posición en algunos aspectos. A pesar de la tendencia a importar instrumentos políticos y modelos institucionales, el gobierno de Fujimori fue bastante pragmático en su estrategia, particularmente en la social. Aparentemente, habrían pocas razones para pensar que cambiará en este aspecto y que -careciendo de una predilección por el suicidio- continuará adaptando sus políticas a los riesgos percibidos, sean éstos políticos o de otra clase.

Referencias

- Dancourt, Oscar, *Reformas estructurales y política macroeconómica en el Perú 1990-1996*, Lima: PUCP, marzo 1997.
- Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza, *Informe de coyuntura 1996*, Lima: PUCP, 1997.
- Durand, Francisco, *Incertidumbre y soledad: reflexiones sobre los grandes empresarios de América Latina*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Garavito, Cecilia, *Intervención del Estado en el mercado de trabajo*, Lima: PUCP, marzo 1996.
- Gavin, Michael y otros, *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness*, Washington D.C.: IDB; y Nueva York: Columbia University, 1996.
- Gómez Rosario; Roberto Urrunaga y Roberto Bel, *Evaluación de la estructura tributaria nacional 1990-94*, Documento de Trabajo No. 27, Lima: CIUP, 1997.
- Gonzales de Olarte, Efraín y Liliana Samamé, *El péndulo peruano*, Lima: IEP, 1991.
- Held, Gunther y Raquel Szalachman, *Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los 1990*, Santiago: CEPAL, 1996.
- Hirschman, Alberto O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958.
- Hunt, Shane, "Crecimiento económico y largo plazo: Perú y América Latina en el contexto mundial", en *Boletín de Opinión* No. 29, Lima: Consorcio de Investigación Económica, noviembre 1996.
- Iguíñiz, Javier, "Banca central: ¿autonomía contra libertad?", en *Expectativas*, Año 2, No. 2, 1997.
- Iguíñiz, Javier, "Para crear empleo productivo", en *El Dominical* (suplemento de *El Comercio*), Lima: 22 de diciembre de 1996.
- Jiménez, Félix, *Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950-1996*, mimeo, Lima: PUCP, 1997.
- Macroconsult, S.A., *La política tributaria en los proyectos mineros*, Lima: Macroconsult, 1997.
- Promperú, *Invertiendo en el Perú: un país libre en crecimiento*, Lima: Promperú, 1996.
- Rojas, Jorge, "La reforma del sistema financiero peruano, 1990-1995", en *Economía*, vol. XVII, Nos. 33-34, 1994.
- Rojas, Jorge y Leopoldo Vilcapoma, *Algunas características importantes de la nueva banca peruana. Un estudio preliminar*, Documentos de Trabajo No. 124, Lima: PUCP, marzo 1996.
- Rojas-Suárez, Liliana y Steven Weisbrod, *Achieving Stability in Latin American Financial Markets in the Presence of Volatile Capital Flows*, IDB Working Papers, Series 304, Washington D.C.: IDB, 1995.
- Sagasti, Francisco y Gustavo Guerra-García, *La modernización del Poder Ejecutivo: problemas y posibilidades*, Documento presentado en la discusión titulada 'La reforma del Poder Ejecutivo' en CEDEP, Lima, 7 de mayo de 1997.
- Seminario, Bruno, *Efectos macroeconómicos de la reforma previsional*, Lima: Superintendencia de AFPs, 1997.

- Seminario, Bruno, *Reformas estructurales y política de estabilización*, Documento de Trabajo No. 22, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1995.
- Schuldt, Jürgen, *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*, Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 1995.
- Schuldt, Jürgen, *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Documento de Trabajo No. 20, Lima: CIUP, 1994.
- Schydrowsky, Daniel y Jürgen Schuldt, *Modelo económico de fin de siglo: alcances y límites*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Mosca Azul, 1985.

II
Neopopulismo y el fenómeno Fujimori
John Crabtree

1. *Cambio y continuidad*

Después de un largo período fuera de moda, el concepto de populismo vuelve a ser noticia una vez más. Esto, por supuesto, no es ninguna coincidencia. La aparición en América Latina de líderes políticos como Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor en Brasil, Abdalá Bucaram en Ecuador, Alberto Fujimori en Perú e incluso Rafael Caldera en Venezuela, sin mencionar variantes en otras partes del mundo, ha generado que los autores retomen algunos de los métodos de análisis que fueron comúnmente usados en los años cincuenta y sesenta para definir instancias previas de un populismo más clásico.

La definición principal de populismo que aquí se emplea está referida a la de un estilo de gobierno caracterizado por las reivindicaciones de líderes fuertes, y a veces carismáticos, al pueblo, saltando por encima de los partidos y políticos existentes y por consiguiente 'sin mediación institucional'. Se vuelve a la noción de identidad entre un líder o movimiento político y el 'populus', a pesar de que la popularidad de algunos de los llamados líderes populistas puede llegar a ser fugaz e insostenible. Una vez más se observa la aparición de políticos que buscan hacer a un lado las instituciones existentes en su deseo por desafiar el statu quo, y que pretende legitimarse por medio de una invocación directa al 'pueblo' a través de lo que O'Donnell llama 'democracias delegativas'². A menudo, las normas de la democracia liberal son despreciadas, las instituciones representativas son dejadas a un lado y la mediación política se convierte en una cuestión de movilización de 'arriba hacia abajo', en vez de la articulación de demandas desde las bases populares hacia arriba. Tales formas de gobierno suelen prosperar en países donde las instituciones representativas que vinculan el Estado y la sociedad civil son débiles o ineficaces.

1. Ésta es la definición que se usó en la conferencia sobre 'Nuevo y viejo populismo en América Latina' celebrada por el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS), Universidad de Londres, en noviembre de 1995, donde se presentó la versión original de este artículo.

2. O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 1, 1994.

La naturaleza del discurso de estos 'nuevos' populistas es claramente diferente a la de los anteriores. En términos económicos, la nueva generación de líderes populistas busca por lo general lo completamente opuesto a sus antepasados al promover una transformación neoliberal que reduce el poder interventor del Estado, y que no solamente pone fin a la anterior fase de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) sino que trata de dar marcha atrás. En términos políticos, sin embargo, las continuidades son más evidentes y la creación del término 'neopopulismo' responde a la necesidad de entender dichas características.

La utilidad del concepto de populismo se ha cuestionado frecuentemente³. Analíticamente, el término se ha categorizado como vago e impreciso, así como carente de rigor. De hecho, nunca se ha prestado al mismo tipo de teorización que otros conceptos de la ciencia política. A menudo ha desarrollado una connotación notablemente peyorativa, acentuando aun más la desconfianza de los científicos políticos más 'rigurosos'. No es el propósito de este capítulo volver a este debate, sino simplemente afirmar que el concepto tiene el contenido suficiente para facilitar comparaciones útiles entre tipos de movimientos políticos y/o regímenes en diferentes lugares y épocas. Ciertamente, la historia de América Latina no proporciona escasez de regímenes que pueden ser clasificados como 'populistas' o que exhiben rasgos populistas. Este capítulo argumenta que desde 1990, el gobierno de Fujimori en el Perú es uno de estos regímenes.

Es axiomático que los comienzos nunca sean nuevos en la política, ni siquiera cuando las rupturas aparecen como una reacción importante a lo anterior. Aunque a veces pongan el énfasis en sus intentos de alejarse del statu quo, los políticos son producto de una cultura política dominante de la que no pueden separarse completamente. Este trabajo busca identificar en la política peruana aquellas continuidades que es necesario tomar en cuenta al discutir el 'nuevo' Perú bajo el presidente Alberto Fujimori.

Para muchos observadores, las elecciones de 1990 y la victoria de Fujimori representan la línea divisoria entre el caos y los desastres del gobierno de García, y una 'nueva era' de estabilidad y recuperación. Naturalmente, Fujimori y sus partidarios han tratado de aprovechar al máximo este contraste para legitimarse, destacando lo peor de la administración García, cuando aparentemente el Perú llegó casi al borde del abismo. Aunque es innegable que las políticas de Fujimori en la esfera económica están bastante lejos de las de Alan García, esto no debería constituir un impedimento para observar las continui-

3. Conniff, L. (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque: University of New Mexico, 1982; y Conovan, Margaret, *Populism*, Londres: Junction Books, 1981.

dades que unen a Fujimori con el pasado. Dichas continuidades sugieren que su estilo de gobierno no es solamente consecuencia de sus atributos personales o de las exigencias de una coyuntura particular, sino más bien una respuesta a problemas más profundos. Está claro que García y Fujimori tienen algunas características en común. Ambos gobiernos estuvieron presididos por líderes de cierta inclinación autoritaria dispuestos a cambiar las reglas del juego de forma drástica cuando les convino. Ambos evitaron compartir el poder con otros, ignorando instituciones e intermediarios, prefiriendo legitimarse por medio de una invocación directa al 'pueblo'. Ambos fueron propensos al personalismo, preocupados enormemente con su popularidad y desdenosos hacia los sistemas formales de fiscalización (*accountability*).

Este capítulo busca por tanto situar al gobierno Fujimori dentro de un contexto histórico, y argumenta que algunas de sus características reflejan rasgos estructurales largamente enraizados en el desarrollo político del Perú. Por consiguiente, aunque principalmente interesados en la escena contemporánea, no podemos desentendernos completamente del pasado. Por esta razón, empezamos con un breve resumen de la tradición populista en el Perú y las circunstancias que ayudaron a generarla.

2. La tradición populista

El desarrollo del Perú entre 1930 y 1970 contrasta con el de los otros principales países de la región, donde gobiernos de tipo populista contribuyeron a crear un nuevo modelo de desarrollo nacional dirigido por el Estado. En general, en el Perú, estos 40 años estuvieron caracterizados por la persistencia de un Estado no intervencionista, la dependencia de un modelo de crecimiento liberal y de orientación exportadora, y un desarrollo industrial relativamente débil. Las nuevas fuerzas sociales que en otros países de la región proporcionaron el apoyo y el motor impulsor para la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en el Perú fueron más débiles, y los partidos políticos con los que estaban asociadas no pudieron acumular la fuerza suficiente para derribar el statu quo.

A diferencia de otros países de la región, el Perú permaneció mayormente rural, pobremente integrado (tanto física como socialmente) y con una clase media y obrera relativamente pequeñas. Aunque la migración urbana empezaba a acelerarse, la mayoría de la población aún vivía en áreas rurales donde la participación política estaba restringida por el sistema predominante de la hacienda y los horizontes limitados de la comunidad campesina. Fue la desintegración progresiva de tales modelos, acelerada por la reforma agraria de los

años setenta, lo que trajo consigo la participación popular en la política⁴. Julio Cotler ha enfatizado insistentemente la importancia de esta falta de integración y su persistencia casi hasta el presente, y cómo los modelos de comportamiento clientelistas y patrimoniales obstruyeron repetidamente los intentos de reorganización⁵.

La incapacidad de los partidos populares de masas de consolidarse retardó el momento en el que el poder de la oligarquía se rompió finalmente y se crearon nuevas estructuras para encauzar las presiones populares. Aunque durante este período aparecieron nuevos partidos, éstos no constituyeron un sistema estable a través del cual pudieran articularse los intereses de los nuevos grupos sociales en el nivel gubernamental. En cambio, los nuevos sectores populares empezaron a participar como actores políticos al margen de la política formal. En este período se encuentran elementos de movilización popular junto con los intentos de la élite todavía dominante por dirigir o cooptar las incipientes presiones populares causadas -entre otras cosas- por la urbanización, la industrialización y el avance educativo. Sin embargo, estos sectores sólo estaban representados débilmente en el ámbito nacional.

Hubo períodos (algunos de ellos cortos) en los que los movimientos populares contribuyeron a delinear la política estatal. Tal fue el caso, por ejemplo, durante el gobierno de posguerra de José Luis Bustamante y Rivero (1945-48), el cual, apoyado por el APRA, se embarcó en políticas (después abandonadas) de un incipiente intervencionismo. El gobierno de Manuel Odría (1948-56) representó un retorno a las políticas ortodoxas en la esfera económica, pero en el nivel político trató de desarrollar una relación personalista con los sectores urbanos más pobres. Después de 1963, Fernando Belaunde trató de movilizar el apoyo popular alrededor de una ideología semi nacionalista (el 'Perú como doctrina') y un programa moderado de reforma social mezclado con una fuerte dosis de personalismo. Por consiguiente, el país tuvo una historia de movilización desde arriba, con los políticos a menudo actuando como 'salvadores'. Sin embargo, no hubo una tradición real de democracia liberal ni la aparición de instituciones representativas con bases sólidas. Esto reflejaba, en parte, la débil organización y la falta de integración de la sociedad peruana.

Es hacia el APRA que debemos mirar para encontrar la expresión más clara de populismo peruano. Fundada en 1924 por Víctor Raúl Haya de la Torre, el APRA encarnó muchos de los rasgos clásicos del populismo. Al

4. El apoyo de APRA se concentraba en las partes más 'desarrolladas' del país, especialmente en el norte.

5. Cotler, Julio, *Políticas y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*, Lima: IEP, 1995; Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación*, Lima: IEP, 1978.

igual que otros movimientos de tipo populista en otros países, el APRA apareció en escena en un contexto de crisis política y económica. La crisis política se hizo evidente con el agotamiento del régimen autocrático de Leguía, el llamado Oncenio, mientras que la crisis económica fue causa del *crash* de 1929 y sus efectos sobre una economía vulnerable. El programa del APRA contenía muchos de los rasgos clásicos del populismo⁶. Utilizando la movilización desde arriba, éste incluía una fuerte invocación al pueblo, interpretando las necesidades y aspiraciones de la gente, y viendo en lo popular las raíces de la legitimidad política. El APRA buscó establecerse como un movimiento multclasista que aglutinaba a la clase media con la obrera y sectores del campesinado, en busca de una agenda reformista y progresista. Su meta era movilizar a los grandes sectores de la población, tanto urbanos como rurales, excluidos del sistema político formal. Su ideología era marcadamente nacionalista, y ponía los intereses de la nación (con los cuales se identificaba) por encima de toda clase de 'imperialismo' externo. Su estructura interna evolucionó hasta convertirse en un movimiento fuertemente jerárquico, clientelista y autoritario, con escasa democracia interna y un culto extremado hacia los dirigentes del partido. El estilo personalista de Haya -su postura casi de salvador- constituyó una fuente tanto de fuerza como de debilidad; fuerza en tanto que tenía poderes extraordinarios como líder y atraía lealtades sólidas; debilidad en tanto que el movimiento dependía excesivamente de un solo hombre.

En el caso peruano no fueron tanto los líderes populistas como Haya, con su capacidad para movilizar el descontento popular contra el statu quo, los que acabaron con la vieja oligarquía, sino que fue el Ejército el que tomó la iniciativa, preocupado por la posibilidad de que la falta de reforma provocara un levantamiento revolucionario de tipo cubano. El gobierno de Velasco, después de arrebatarle el poder a Belaunde en 1968, trató de romper con el pasado, imponiendo desde arriba el mismo tipo de cambios que previos experimentos populistas habían llevado a cabo en otros países. Aunque el gobierno de Velasco jamás buscó la legitimidad electoral y no fue tan personalista como, por ejemplo, el Peronismo en la Argentina, formó parte de una tradición populista, reemplazando las formas existentes de mediación política e imponiendo nuevos canales institucionales para controlar la participación popular. Su legitimidad se justificó por medio de una invocación al pueblo. A pesar de esto, su relación con los movimientos

6. En su tipología clásica del populismo latinoamericano, Torcuato di Tella clasifica al Aprismo como una variante específica (Di Tella, Torcuato, "Populism and Reform in Latin America", en Veliz, Claudio (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, 1965).

sociales a los que buscaba dirigirse siempre fue ambigua, y al final falló en su intento de mantenerlos bajo control.

El restablecimiento de un gobierno constitucional en 1980 trajo consigo un contexto más propicio para el desarrollo de las instituciones democráticas y la institucionalización de medios para la participación popular en la vida política. Organizaciones de base relacionadas con varios partidos políticos trataron de participar más activamente en la toma de decisiones, tanto en el nivel nacional como en el local. La frustración creada por las deficiencias del gobierno militar, tanto durante su fase izquierdista (1968-75) como en su desenlace más conservador (1975-80), generó un amplio consenso político sobre la conveniencia de la transición democrática. La tendencia hacia la transición democrática, un proceso alentado desde fuera, constituyó un reflejo de lo que sucedió más tarde en otros países.

Al principio hubo mucho optimismo. Se creía que la democracia podía funcionar a pesar de todas las demandas sociales puestas sobre ella por un público más exigente y políticamente articulado. La Constitución de 1979 creó un nuevo marco institucional basado en unas nuevas reglas de amplia aceptación. Entre otros aspectos, la Constitución estableció por primera vez el sufragio universal. A partir de 1980 se celebraron elecciones razonablemente limpias en forma regular, con altos grados de participación popular⁷. Aun más importante, en los años ochenta surgió -discutiblemente también por primera vez- un sistema de partidos representativos que cubría un amplio espectro ideológico, rivalizando los unos con los otros por el poder político en contiendas electorales fuertemente disputadas. También se observó el desarrollo de una sociedad civil cada vez más organizada que contribuyó a articular las demandas populares a través de nuevos canales de representación.

Sin embargo, la confianza inicial pronto demostró estar equivocada. La crisis de la deuda de 1982 aumentó los problemas de manejo macroeconómico, mientras que los gobiernos de Fernando Belaunde (1980-85) y Alan García (1985-90) lamentablemente demostraron ser incapaces de proporcionar ni siquiera un nivel mínimo de seguridad política y económica para la mayoría de la población. Además, los partidos políticos retuvieron muchas de las características autoritarias, de imposición desde arriba hacia abajo, clientelistas y personalistas de sus antepasados. Esto hizo que fuera aun más difícil para los partidos políticos cumplir fielmente con su papel

7. Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

representativo⁸. A menudo, también entraron en conflicto con la proliferación de organizaciones de base que se dio en esta época tanto en el nivel rural como en el urbano, algunas de ellas altamente politizadas.

Durante estos años, las instituciones tuvieron que confrontar dos grandes 'ciclones': la aparición de una inflación galopante que degeneró en la hiperinflación incontrolable de 1988-90, con el consiguiente colapso de los ingresos reales y el empleo formal; y la ola de violencia terrorista que había empezado en 1980 y que a finales de la década afectaba a la mayor parte del país. Aunque las instituciones democráticas formales pudieron sortear dichas dificultades, estas dos presiones contribuyeron a crear una 'psicosis' de inseguridad que minó la credibilidad del sistema⁹. Los partidos políticos estaban mal preparados para responder a las necesidades de la gente, mientras que la sociedad civil organizada se debilitaba por los efectos de la crisis económica y la violencia política. Tal y como la volatilidad del comportamiento electoral entre 1980 y 1990 sugiere, las lealtades partidistas no estaban sólidamente establecidas o profundamente arraigadas entre el electorado¹⁰. Las organizaciones de base se concentraron principalmente en ayudar a sobrevivir a la gente, y las que anteriormente tenían influencia en el ámbito nacional se encontraron críticamente debilitadas. Entretanto, a medida que el tiempo pasaba, el poder real de las autoridades elegidas se encontró cada vez más limitado por los estados de excepción y el control militar sobre amplias partes del país, reduciendo aun más el espacio democrático.

El gobierno de Belaunde tuvo algo de híbrido. Aunque su política económica mostró un claro sello neoliberal y trató de deshacer el estatismo

8. Se puede decir que el sistema electoral adoptado en la Constitución de 1979 limitó la responsabilidad de los políticos hacia sus distritos electorales. El Senado se elegía sobre la base de listas de partidos en el nivel nacional, mientras que la Cámara de Diputados fue elegida por listas de partidos en el nivel departamental. De cualquiera de las dos maneras, los políticos elegidos tenían escasa responsabilidad hacia sus electores. La Constitución de 1993, aunque eliminó el Senado, no cambió la manera en que se elegía a los diputados. Antes de 1979, los congresistas disfrutaban del derecho de iniciativa de gasto, lo que les permitía canalizar recursos hacia sus electores. Aunque esto llevaba al clientelismo y a veces a un gasto estatal irracional, también contribuyó a estrechar los lazos entre los políticos y sus electores.

9. Crabtree, John, *The 1995 Elections in Peru: End of the Road for the Party System?*, Londres: ILAS, 1995a.

10. Tuesta Soldevilla, Fernando, *op. cit.*

11. Acción Popular ganó las elecciones de 1980 con el 45,4% de los votos válidos, mientras que en 1985 su porcentaje de votos disminuyó al 7,3%. El APRA ganó las elecciones de 1985 con el 53,1% de los votos, pero en 1990 su porcentaje se redujo al 22,6%.

del anterior período militar, su gobierno también tuvo aspectos populistas. Estos últimos predominaron en los dos últimos años de su administración, cuando estuvo claro que la liberalización económica, aunque tímida, no estaba abriendo el camino para el crecimiento económico y la prosperidad. Los aspectos populistas estaban representados en parte por el mismo Belaunde, siempre preocupado por la manera en que los problemas económicos podían amenazar la legitimidad de un gobierno constitucional débil y, eventualmente, provocar otro golpe militar¹². Con la autoridad moral socavada por su mala actuación económica y su fracaso en solucionar con éxito el desafío terrorista, el partido de Belaunde sufrió una derrota humillante en las elecciones de 1985.

Tras el fracaso de Belaunde, los votantes se volvieron hacia el APRA y Alan García en 1985. García, cuya juventud y energía contrastaba con el estilo paternalista de su predecesor, trató de ajustar el viejo mensaje del APRA a las nuevas circunstancias¹³. Éste no es el lugar para entrar en una descripción detallada del gobierno de García¹⁴; por ello, sólo se destacan algunas de sus características. En muchas maneras, el gobierno de García reafirmó los postulados de la tradición populista; algunos de hecho lo han descrito como la 'última boqueada' del populismo tradicional latinoamericano. Una vez más levantó el estandarte del nacionalismo económico y reafirmó las virtudes de la intervención estatal sobre la economía de libre mercado, argumentado que el mercado agudizaba en vez de eliminar las desigualdades nacionales y las divisiones sociales. Sobre la base de una ideología nacionalista y políticas económicas expansionistas, García trató de apelar a una comunidad de intereses amplia, y especialmente a los sectores menos organizados, tales como el sector informal. De esta forma, trató de hacer a un lado a los partidos políticos (incluyendo el suyo), para sustituirlos por una fuerte dosis de liderazgo personalista y autoritario y colocarse (como Haya antes que él) por encima de todos y desarrollar una relación directa con 'el pueblo'. Usando la frase de O'Donnell, quería ser "el alfa y omega" de la política¹⁵.

12. Belaunde fue destituido de la Presidencia sin más ceremonias en 1968. Durante su segunda administración permaneció altamente sensible a las demandas militares.

13. García estaba fuertemente influenciado por las experiencias del régimen de Velasco y el legado de Haya de la Torre. Para el APRA, el pasado siempre tuvo una importancia tremenda sobre el presente. La influencia del legado de Haya sobre Alan García no debe sobreestimarse.

14. Crabtree, John, *Peru under Garcia: An Opportunity Lost*, Basingstoke: Macmillan, 1992.

15. O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*

A sus críticos les gustó retratar a García como un megalomaniaco, obsesionado con las encuestas de opinión y entusiasmado con el boato del poder. Independientemente de su estado psicológico, la actitud de García estaba moldeada por la convicción de que el Perú era un volcán social en potencia y que para evitar que entrara en erupción se requería un liderazgo fuerte, un Estado activo con políticas redistributivas y una participación controlada. Esta visión tenía sus motivos, al menos en 1985. No sólo el país tenía uno de los índices más altos de pobreza en América Latina, exacerbado por la inflación, sino que enfrentaba los desafíos de la implacable organización terrorista Sendero Luminoso y de una izquierda marxista capaz de atraer el apoyo de más de un cuarto del electorado, especialmente entre los sectores pobres. Tales circunstancias, al parecer, exigían un enfoque diferente. El culto a la personalidad de García estuvo guiado, al menos en parte, por la convicción de que su popularidad era su recurso político más importante, un recurso que le proporcionaba la autoridad necesaria para gobernar.

Como bien se sabe, el gobierno de García acabó creando peores problemas de los que trató de remediar. A finales de los ochenta, el país se encontró en la crisis más profunda desde finales de los años veinte, una crisis que (al menos para algunos analistas) amenazaba con destruir la propia existencia del Estado peruano¹⁶. Aún continúa el debate sobre si las políticas alternativas de García estaban condenadas al fracaso desde el principio o si el problema fue principalmente una mala administración. No obstante, la experiencia de García vino a encapsular muchos de los males supuestamente asociados con el populismo, y es difícil evitar la conclusión de que el Perú estaba en gran medida en la mente de autores tales como Dornbusch y Edwards y en su crítica de lo que ellos llamaban 'la macroeconomía del populismo'¹⁷. Esto fue una poderosa 'señal de peligro' para aquellos que pudieran verse tentados a seguir el ejemplo de García y contradecir la tendencia global hacia la liberalización económica.

Se puede argumentar que el retorno a las 'viejas' políticas de tipo ISI en un momento en que la mayoría de los otros países latinoamericanos (ya fuera voluntariamente o porque no había otra alternativa) se estaban moviendo en la dirección opuesta, y cuando las exigencias de la crisis de la deuda incrementaron la debilidad fiscal y la capacidad distributiva del Estado, fue particularmente inapropiado. El viejo populismo pasó de moda en los ochenta en parte porque los gobiernos tenían poco que redistribuir.

16. Rospigliosi, Fernando, "Perú: entre el acuerdo y la libanización", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, 1988.

17. Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Además, el estilo de gobierno imperioso y personalista de García reveló un problema crítico: cuando las cosas fueron mal, no había nadie más a quien culpar. Sin embargo, al mismo tiempo, la experiencia de García también recalcó la necesidad de crear políticas económicas que tuvieran en cuenta las realidades políticas en las que se enmarcaban. La explicación de dichos impulsos populistas, ya estuvieran condenados al fracaso o no, tiene que considerar seriamente la lógica política que los generó. Tal y como Paul Drake argumenta, éstos no fueron simplemente el resultado de ambiciones autodestructivas e irracionales¹⁸. El análisis exige una consideración seria de los dilemas que se enfrentaban (ya fueran percibidos o reales) y las alternativas que se ofrecían en un determinado conjunto de circunstancias. Aunque retrospectivamente parezca dudoso que el 'volcán' social estuviera a punto de explotar, tal y como García temía, en ese momento tampoco era una hipótesis completamente irracional.

A pesar de la diferente orientación económica -de libre mercado o intervencionista- de los sucesivos gobiernos, el desarrollo político del Perú durante una gran parte del siglo XX estuvo caracterizado por la persistencia de una tradición autoritaria y estilos de gobierno que se imponían de 'arriba hacia abajo'. El país no tuvo tradiciones, instituciones o cultura democrática fuerte, y la debilidad de las instituciones representativas proporcionó el terreno preciso para la aparición de estilos de gobierno populistas. El fracaso del APRA en los años treinta pospuso el momento en el que la mayoría de la población se integró al sistema político, un proceso que tuvo lugar de forma desorganizada e incompleta en los años setenta y ochenta. Hasta principios de los ochenta, los períodos de gobierno más abiertos y representativos fueron pocos y espaciados, y limitados por las restricciones en el sufragio. Las instituciones formales de la democracia republicana habían tenido una existencia intermitente y representaban los intereses de una pequeña parte de la sociedad. La mayoría de la población permaneció en gran parte excluida, aunque ejerció cierta influencia política desde fuera a medida que el cambio demográfico y social elevó su perfil. Los partidos políticos, débiles, trataron de explotar el descontento popular, pero en su mayoría no pudieron encauzarlo. Durante los años ochenta se afianzaron instituciones más democráticas, y surgió un sistema de partidos incipiente que se basaba en normas de competición abierta. A medida que muchos de los que previamente estaban excluidos del sistema político empezaron a incorporarse, surgió un concepto más amplio de ciudadanía. No obstante,

18. Drake, Paul, "Comentario sobre un capítulo de Kauffman y Stallings", en Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

las raíces que las instituciones democráticas establecieron en la sociedad civil no penetraron profundamente, y la crisis de finales de los ochenta creó un clima muy desfavorable para su desarrollo. Una vez más, fue evidente la distancia tan grande que había entre el Estado y la sociedad, entre los gobernantes y los gobernados; una distancia que los frágiles partidos encontraron muy difícil de superar.

3. Fujimori y el 'neopopulismo'

Dentro de las circunstancias que acompañaron la caída del Perú en el caos económico de finales de los ochenta y la extraordinaria aparición de Fujimori en la campaña electoral de 1990, resaltan con particular claridad tres aspectos relacionados entre sí.

- i. La crisis de confianza en la habilidad de la élite política para manejar los problemas del país. Los dos 'ciclones' de la hiperinflación y el desmoronamiento generalizado del orden público crearon una crisis de inseguridad que afectó de diferente manera a todas las clases sociales, tanto a ricos como a pobres, en el ámbito rural y urbano. Fue en esta coyuntura de inestabilidad política y económica extrema que surge la figura de Fujimori, un completo desconocido, descubierto por el 'radar' de los encuestadores políticos apenas dos o tres semanas antes de la primera vuelta de las elecciones presidenciales¹⁹. Fujimori no se presentó a la campaña como populista -de hecho, prometió poco al electorado en una campaña llena de matices y ambigüedades- para luego volverse atrás. Más bien, Fujimori fue el producto de una situación desesperada donde las otras alternativas parecían mucho menos atractivas. Su aparición como alternativa a los otros candidatos en la primera vuelta de las elecciones fue principalmente consecuencia de una votación táctica sin precedente, cuyo rasgo más notable fue el ser considerado como una alternativa viable en sí misma. En la segunda vuelta, Fujimori pudo contar con el apoyo de todos aquellos que querían bloquear el camino a la coalición derechista de Mario Vargas Llosa, FREDEMO, la cual salió como vencedora en la primera vuelta. Una de las ventajas de Fujimori fue que no era un político profesional con un plan de gobierno bien trazado. Tampoco contaba con una gran ar-

19. Degregori, Carlos Iván y Romeo Grompone, *Elecciones 1990: demonios y redentores en el nuevo Perú*, Lima: IEP, 1991.

- ca para comprar votos y, por lo tanto, no necesitaba pagar deudas políticas a intereses creados.
- ii. La naturaleza cambiante de la relación entre el gobierno y el pueblo. Los años setenta y ochenta vieron la proliferación de organizaciones populares, tanto en la esfera rural como urbana, a menudo muy politizadas y estrechamente ligadas a los partidos políticos. Aunque en parte fueron un desafío para la consolidación democrática, también representaron un acercamiento entre el Estado y la sociedad, con instituciones representativas de varias clases jugando un papel importante en la toma de decisiones en el nivel nacional. Como se ha visto, los años de la crisis de finales de los ochenta redujeron el protagonismo de dichas instituciones, por lo que se creó un vacío de representatividad del cual la sorprendente victoria de Fujimori en 1990 era sólo un síntoma. Aunque la organización popular persistió en el nivel de bases, a menudo en formas muy precarias, perdió mucho de su influencia política pública y se concentró en las necesidades más inmediatas y prácticas. Esto último abrió el camino para que surgieran nuevos tipos de intermediación políticas y sociales²⁰.
 - iii. Dada la experiencia de los años anteriores, quedaba totalmente claro que el modelo estatista de desarrollo se había agotado y que se requería un modelo nuevo. Aunque Fujimori coqueteó con algunas ideas heterodoxas, al principio de su administración, rápidamente apreció que no había otra alternativa que un retorno radical a la ortodoxia. La lucha entre el Estado y el mercado se llevó a cabo en los años setenta y ochenta, y el énfasis recaía en un lado o en el otro de acuerdo con las circunstancias políticas. Como se ha podido observar, cuando García llegó al poder en 1985, las condiciones políticas no fueron las apropiadas para la aplicación de una agenda neoliberal. Hacia 1990 quedaba un escaso margen del electorado a favor del estatismo, ya que la experiencia de García lo había puesto al descubierto, mientras que sus partidarios más entusiastas (tales como los sindicatos o los fabricantes locales) estaban bastante debilitados. Además, como argumenta Martín Tanaka en el capítulo XII de este mismo libro, el Estado perdió importancia como arena donde se disputan las demandas populares. Irónicamente, fue entonces la experiencia del gobierno de García la que eliminó los principales obstáculos políticos para la aplicación de una agenda neoliberal; los años noventa fueron testigos de su rápida adopción, sin anestesia, algo inconcebible sólo unos años

20. El cambio en la orientación de las organizaciones populares urbanas y rurales será tratado en los capítulos XII y XIII de este mismo libro.

antes. Aunque Fujimori se dio cuenta de lo que tenía que hacer -fue un caso clásico de 'no hay otra alternativa'-, la situación que heredó lo hizo posible políticamente, ya que los obstáculos a su implementación habían desaparecido en gran medida.

Comparado con la mayoría de los otros países latinoamericanos, el proceso de liberalización en el Perú bajo Fujimori fue muy rápido. Entre 1991 y 1995, como se observa en otros capítulos de este mismo libro, se privatizó una gran parte del sector público, se dejaron los precios en manos del mercado, se eliminó la mayoría de las protecciones arancelarias, se trató de llegar a un acuerdo con los acreedores extranjeros y se dio prioridad a la inversión extranjera. Por tanto, en términos de política económica, el contraste con el anterior gobierno no pudo ser más evidente. Fujimori no podía haber sido menos 'populista', en el sentido económico de comprar apoyo por medio de un programa fiscal y monetario despilfarrador. Sin embargo, si nos adherimos a la definición política delineada anteriormente, está claro que Fujimori heredó y desarrolló algunas de las viejas características de gobierno en el Perú, aunque encauzándolas para fines diferentes²¹.

El problema inicial que enfrentó Fujimori fue que era un huérfano político. Aunque el hecho de proceder de fuera de la política tuvo sus ventajas en el peculiar clima electoral de 1990, debe reconocerse que hizo su tarea de gobierno mucho más difícil. No sólo carecía de una mayoría en las dos cámaras del Congreso, sino que no tenía un partido político que le proporcionara un apoyo social organizado²². Como su nombre sugiere, la agrupación Cambio-90 fue una etiqueta electoral que surgió de una coyuntura específica; carecía de organización nacional tanto en la capital como en el resto de departamentos. Los que se unieron a Cambio-90 al principio de la campaña nunca se imaginaron que formarían parte de un gobierno, anticipando como mucho que podrían obtener uno o dos curules en el Congreso. El problema de la falta de apoyo organizado se agudizó aun más debido a la naturaleza impopular de la estrategia económica del gobierno. Aunque logró controlar la inflación, el costo social del programa fue sumamente alto. En tales circunstancias se volvió necesario para Fujimori -como

21. Roberts, Kenneth, "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", en *World Politics*, vol. 48, No. 1, 1995.

22. Aunque los partidos políticos no tuvieron mucho éxito en 1990, no había garantía de que no recuperaran la popularidad perdida a medida que las políticas de Fujimori despertaran oposición. El principal peligro parecía ser la posibilidad de que García dirigiera un APRA resurgente. Es posible que el autogolpe de 1992 pueda haber estado motivado, en parte, por el intento de evitar que esto ocurriera.

para algunos de sus predecesores- tratar de establecer la legitimidad de su gobierno, construyendo una relación más estrecha entre el Presidente y el pueblo, sin la mediación de otros grupos o partidos. Por supuesto, el punto tan bajo en el que había caído el sistema de partidos en 1990 hizo esto posible. Al igual que García había buscado forjar una unidad alrededor del problema 'externo' de la deuda, Fujimori trató de construir un acuerdo general atacando a los partidos políticos, a los que responsabilizó de los problemas del Perú²³.

Tal como se desarrolló de 1990 en adelante, el gobierno de Fujimori demostró varios rasgos distintos y consistentes, todos producto de una u otra forma de las circunstancias de su elección, aunque también representaban una cierta continuidad respecto a los gobiernos anteriores. A continuación, se presentan los rasgos más saltantes, todos ellos interrelacionados.

- i. La personalización del poder político. Fujimori surgió como otro líder que trató de ser el "alfa y omega" de la política; frecuentemente se comparaba con el jefe ejecutivo de una empresa corporativa, a la cabeza de una cadena jerárquica. Al igual que Alan García antes, Fujimori se vio como la fuente principal de toma de decisiones dentro del gobierno, insistiendo en la lealtad y subordinación absoluta de los miembros del gabinete, así como poco dispuesto a delegar poder y autoridad en los estratos del gobierno que se encontraban por debajo de él. Esto se justificó en nombre de la 'eficacia', un término potente en el léxico de Fujimori dada la ineficacia y la corrupción tradicionalmente asociadas con el Estado peruano. El gabinete de gobierno se convirtió más en un mecanismo para la ratificación de decisiones ya tomadas que para la elaboración colectiva de políticas²⁴. El dominio de Fujimori sobre las riendas del poder aumentó aun más con el nombramiento de personas de lealtad probada para ocupar puestos claves; muchos de ellos eran miembros de su propia familia o, como él, miembros de la comunidad 'nisei' de inmigrantes japoneses de segun-

23. El ataque contra la llamada 'partidocracia' fue un tema constante en los discursos de Fujimori, especialmente en el período inmediatamente anterior y posterior al autogolpe de abril de 1992. Parece que Fujimori conocía muy bien la fuerza de tales ataques, los cuales tuvieron un efecto inmediato y positivo en sus índices de popularidad, medidos por varias organizaciones encuestadoras en Lima. Para un análisis del papel que jugaron las encuestas de opinión, véase Conaghan, Catherine, "Polls, Political Discourse and the Public Sphere: The Spin on Peru's Fujigolpe", en Smith, Peter (ed.), *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder: Westview Press, 1995.

24. Entrevista con el ex Ministro de Agricultura, Carlos Amat y León, mayo de 1995.

da generación. En su política de nombramientos, Fujimori evitó claramente construir alianzas con otras fuerzas por medio de la inclusión de 'nombres reconocidos' en el gabinete. De acuerdo con su retórica 'antipartidista', de 1991 en adelante, casi todos los nombramientos correspondieron a personas ajenas al mundo de la política formal²⁵.

- ii. La reafirmación del Poder Ejecutivo por encima de otras funciones del Estado. La Constitución de 1979 suponía un Poder Ejecutivo fuerte. Bajo Belaunde y García (los cuales tuvieron mayoría en el Congreso), el Poder Legislativo y el Poder Judicial demostraron ser flexibles a la voluntad del Ejecutivo. Durante sus primeros dos años en el poder, Fujimori y Cambio-90 carecieron de mayoría en el Congreso. No obstante, la agrupación derechista FREDEMO, el grupo más grande en el Congreso, apoyó la mayor parte de las políticas económicas de Fujimori, las cuales en general eran consistentes con su propia perspectiva. Un área donde hubo menos armonía fue en la relación entre el gobierno y el Ejército, lo cual era visto con sospecha por el Congreso. A finales de 1991 y a principios de 1992, el Parlamento empezó a mostrar cierta resistencia a los deseos del gobierno de conceder nuevos poderes de mayor alcance al Ejército, aparentemente para ayudar en la lucha contra la subversión. El autogolpe de Fujimori de abril de 1992, cuando arbitrariamente cerró el Congreso y despidió a la Corte Suprema, tiene que ser considerado en este contexto. La Constitución de 1993, la cual fue aprobada por un nuevo Congreso con una mayoría en favor de Fujimori, reforzó los poderes del Ejecutivo con relación al Legislativo y el Poder Judicial. Además de permitir la reelección presidencial inmediata, la nueva constitución redujo los poderes del Congreso para cuestionar la responsabilidad de los altos mandos militares, y aumentó los poderes de la Policía y el Ejército en los procesos judiciales²⁶. El nuevo Congreso unicameral mostró poca disposición para cuestionar las propuestas legislativas del gobierno, y en varias ocasiones votó para impedir gestiones que se consideraban problemáticas o embarazosas para el gobierno^{27,28}. El dominio del Ejecuti-

25. Con la excepción de algunos de los miembros de su primer gabinete (ninguno de los cuales duró mucho), casi todos los puestos del gabinete fueron confiados a independientes.

26. García Belaunde, Diego y Pedro Planas, *La Constitución traicionada: páginas de historia reciente*, Lima: Seglusa Editores, 1993.

27. Crabtree, John, "Impunity in Peru", en Sieder, Rachel (ed.), *Impunity in Latin America*, Londres: ILAS, 1995b.

28. Un ejemplo clásico fue la respuesta del gobierno a los asesinatos de la Cantuta de julio de 1992. Las embarazosas acusaciones políticas sobre el papel que jugó la

vo sobre la Corte Suprema también ha sido evidente en varias ocasiones²⁹. Sin embargo, a partir de 1992, para justificar la posición del gobierno en tales materias, Fujimori supo utilizar el descontento arraigado en la población respecto a dichas instituciones, así como la corrupción y la politiquería que el público asociaba a ellas.

- iii. Fujimori demostró ser capaz de forjar una relación nueva con el pueblo. Durante la mayor parte de su primera administración, y los primeros años de la segunda, mantuvo niveles de popularidad extremadamente altos. El suyo no era un carisma nacido de una oratoria ampulosa, sino más bien un atractivo derivado de su conducta modesta y una reputación basada en cualidades 'japonesas' como la honestidad, el trabajo y la eficacia. Por supuesto, su popularidad también se basaba en los éxitos que había logrado: primeramente, detener la inflación y más tarde, a partir de 1992, vencer a Sendero Luminoso. Al igual que García, Fujimori parece haber visto su popularidad como un recurso político clave que podía presentar fácilmente como evidencia de su legitimidad. Esto le proporcionó al menos el espacio necesario para actuar de una manera más autónoma. Su preocupación por las encuestas de opinión y los grupos de interés está relacionada con su inquietud por la legitimidad. De hecho, el autogolpe de 1992 parece haber sido cuidadosamente calibrado para incrementar su popularidad a costa de los partidos políticos y sus líderes. Ésta era, sin embargo, una popularidad muy personal, que no se extendía necesariamente en apoyo hacia sus protegidos u otros miembros de Cambio-90. Mientras que, en los comicios generales de 1995, su influencia fue lo bastante amplia para asegurar la elección de varios seguidores de Cambio-90 al Congreso; en las elecciones municipales de 1993 y 1996 fue incapaz de asegurar la elección de algunos de sus colegas más importantes a la Alcaldía de Lima. En la creación de su relación con el pueblo, Fujimori se benefició enormemente de la decaída reputación de los principales partidos políticos, ya que no estaba obligado a construir alianzas con ellos para aumentar su apoyo. El rechazo de lo que llamó la partidocracia fue una parte importante de su ofensiva política. Tal como él mismo dijo en una explicación clara desde un punto de vista típicamente populista: "En el Perú no existen partidos...

jefatura militar fueron ignoradas por el Congreso y la Corte Suprema (véase también el capítulo IX en este mismo libro).

29. Véase el capítulo IX en este mismo libro.

El poder soy yo. Pero es un poder que me fue dado por el pueblo. Yo lo represento"³⁰.

- iv. El uso de los recursos a su disposición para aumentar su reputación, sobre todo entre los sectores más pobres y marginales de la sociedad. Esto se vio claramente después del referéndum de 1993 sobre la nueva constitución, el cual mostró que -popularidad personal aparte- la opinión pública no validaba necesariamente las políticas del gobierno. Entre 1993 y 1995, e incluso después, Fujimori se concentró en asignar sus recursos a un gasto social focalizado, y en viajar constantemente dentro del país para obtener los máximos beneficios políticos personales posibles. Tal gasto (que comprendió hasta el 40% de la inversión total del presupuesto de 1996) no fue distribuido por los ministerios tradicionales, sino por el Ministerio de la Presidencia, sobre el que Fujimori ejercía un control personal firme. A través de sus políticas de gasto, Fujimori, al igual que García, pudo llegar a los sectores que poseían una organización relativamente débil, especialmente los sectores urbanos pobres y el campesinado andino. Sin embargo, a diferencia de García, Fujimori fue capaz de sostener este esfuerzo y estuvo menos sujeto a la volatilidad macroeconómica.
- v. La estrecha relación que llegó a unir al gobierno de Fujimori con las Fuerzas Armadas³¹. Una vez más, esto fue en parte un producto de las circunstancias especiales que rodearon la elección de Fujimori en 1990 y la falta de apoyo social organizado del nuevo gobierno. En el contexto de la crisis generalizada de aquel tiempo, el Ejército era una de las pocas instituciones que funcionaban en el país. Respecto a esto último, la situación fue algo diferente de la que experimentaron Belaunde y García, ya que entonces las Fuerzas Armadas adoptaron una postura más institucional. Bajo Fujimori, el Ejército llegó a ser un elemento clave en la coalición de intereses que ayudaron a sostener al gobierno. Una de sus primeras acciones de gobierno fue reorganizar la Policía y reemplazar a varios comandantes militares importantes. La concesión de nuevos poderes al Ejército en las operaciones contra la insurgencia se produjo al mismo tiempo que se desarrollaba una relación mucho más estrecha entre el Presidente y el comandante en jefe de las fuerzas militares, el general Nicolás Hermoza. Paralelamente, mejoraron las labores de inteligencia y se estableció una relación igualmente estrecha entre Fujimori y su 'asesor' de inteligencia, Vla-

30. Citado en Panfichi, Aldo y Cynthia Sanborn, "Vino viejo en odres nuevos: democracia y neopopulismo en el Perú", en *Márgenes*, No. 13/14, 1995.

31. Ver el capítulo X en este mismo libro.

dimiro Montesinos. A pesar de las acusaciones sobre la participación de este último en violaciones a los derechos humanos y el tráfico de drogas, y más allá de las fricciones entre ellos, tanto Montesinos como Hermoza mantuvieron su poder e influencia como ejes del nuevo sistema de seguridad. En el caso de Hermoza, su permanencia en el mismo puesto significó el abandono del sistema establecido de promoción militar y un alejamiento de la autonomía institucional del Ejército hacia un papel más abiertamente politizado³².

Estas características de gobierno fueron frecuentemente criticadas puesto que contribuyen a una dictadura personal finamente enmascarada, carente de garantías y equilibrios eficaces que compensen el poder, y que últimamente no respondía ante nadie. Varios adjetivos se han aplicado para describir este tipo de régimen. Aparte de 'neopopulismo', se han usado otros términos como 'movimientismo', 'democradura', Bonapartismo, 'democracia delegativa', democracia plebiscitaria, etc. Independientemente de cual sea el más apropiado, está claro que, a medida que pasó el tiempo, el régimen se convirtió en personalista, clientelista, antiinstitucional y poco dispuesto a fortalecer las instituciones de una democracia representativa. En resumen, este régimen trajo consigo una concentración de poder, proceso que fue facilitado por la ausencia de una fuerza de oposición eficaz.

Esto último no impide acreditar los éxitos del gobierno de Fujimori en la reestructuración de la economía y la restauración de parte del orden público que había estado tan notablemente ausente de la escena a finales de los años ochenta. Tal como se ha observado, dichos logros cumplieron un papel crítico en el sostenimiento del apoyo público. De hecho se puede afirmar que la concentración del poder fue un requisito necesario para los éxitos que el gobierno de Fujimori consiguió llevar a cabo en estos campos. El papel subordinado del Congreso y los tribunales facilitó que el gobierno promulgara y pusiera en práctica sus políticas. Sin embargo, aun cuando éste fuera el caso, también hubo costos. El gobierno de Fujimori fue ampliamente criticado, tanto dentro del Perú como fuera, por debilitar aun más la base institucional de la democracia peruana y hacer que fuera más difícil, en el largo plazo, perseguir la meta elusiva de llenar el vacío entre el Estado y la sociedad.

La concentración del poder también suscitó el problema más inmediato de la sucesión y la sostenibilidad. El problema principal para un régimen de este tipo es cómo asegurar su continuidad en el tiempo. De hecho, la

32 Mauceri, Philip, *State under Siege: Development and Policy Making in Peru*, Boulder: Westview Press, 1996.

creación de una pirámide de poder invertida hace que todo el sistema político dependa del destino de un individuo³³. Además, la sostenibilidad del régimen a largo plazo se pone en riesgo si no se encuentran los medios para distribuir ampliamente los beneficios de la reforma económica. La lógica del orden neoliberal, a menos que sea mitigada por el Estado, está en concentrar el poder y los recursos económicos en lugar de distribuirlos más ampliamente. Las políticas de distribución generosa de Fujimori entre ciertos sectores de la población constituyeron un intento de construir un apoyo político entre los más pobres y excluidos, pero no estaban diseñadas para remediar el problema de la desigualdad social, y aun menos para lograr el *empowerment* de esos sectores. Uno de los peligros potenciales de un gobierno como el de Fujimori es que fomenta el ensanchamiento de las disparidades, principalmente porque una élite relativamente pequeña parece obtener un amplio beneficio de las políticas de liberalización y privatización. Aunque la estabilización de precios en el Perú sin duda benefició a la mayoría de la población, con el tiempo lo más probable era que sus efectos políticos se diluyeran, y que fueran necesarias nuevas políticas distributivas.

La sostenibilidad fue claramente una de las mayores preocupaciones detrás del autogolpe de 1992, el cual consolidó la relación entre las Fuerzas Armadas y el gobierno civil³⁴. Carente de un sucesor obvio dentro de las filas de su propio séquito (algo que Fujimori no estaba interesado en alentar) o entre los partidos de la oposición (aun menos), había que encontrar un mecanismo para eliminar la prohibición constitucional sobre la reelección presidencial inmediata. Entre otras cosas, el autogolpe alcanzó este objetivo, y abrió el camino para que Fujimori se presentara de nuevo a las elecciones de 1995 y derrotara al candidato de la oposición, Javier Pérez de Cuéllar. Menos de dos años después, en su segunda administración, la idea de la reelección por otros cinco años (de 2000-2005) volvió a resurgir. El argumento de los partidarios de Fujimori era que si este último se presentaba a las elecciones del año 2000, ésta sería la primera reelección bajo la nueva Constitución de 1993, por lo que sería válida y no habría necesidad de más cambios constitucionales. Muchos otros, incluido el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), no estaban de acuerdo con esta interpretación.

33. El hecho de que Fujimori seleccionara para candidatos a las vicepresidencias (especialmente en 1995) a personas que no pudieran convertirse en rivales políticos agudizó este problema.

34. El llamado 'libro verde' data de los últimos años del gobierno de García. Dicho libro proponía la necesidad de un gobierno fuerte que duraría unos 20 años si fuera necesario. La visión era que las necesarias reformas económicas liberales tardarían años en implementarse y que, por lo tanto, se requería un gobierno cívico-militar que contara con el apoyo de los sectores empresariales.

Fue en el asunto de la reelección que el problema de la sostenibilidad chocó más directamente con las normas constitucionales establecidas. En vista de la falta de otros sucesores obvios, la continuidad significaba reelección. Además, hay cierta contradicción (a menudo presente en el pasado tanto del Perú como en otros países de América Latina) entre la concentración y la personalización del poder político y la creación de reglas que aseguren un traspaso ordenado del poder y la autoridad. En otros países y en otras épocas, aquellos que se han sostenido en el poder por largo tiempo no sólo han contribuido a su eventual caída sino también a la del sistema con el que estaban asociados. Por esta razón, la mayoría de las constituciones latinoamericanas prohíben la reelección inmediata, y en algunos casos -por ejemplo México- imponen una prohibición vitalicia para impedir que los presidentes se presenten a la elección nuevamente. Aunque el traspaso de poder pueda ser dificultoso y perjudicial, se puede decir que es un componente esencial de la regeneración del régimen. Existe, por consiguiente, el peligro de que cuanto más tiempo Fujimori intente quedarse en el poder, más perjudicial será su eventual caída, sobre todo si no hay instituciones representativas funcionando que proporcionen una alternativa.

Además, en un plazo más corto -como también demostró el gobierno de García-, la popularidad es un producto volátil que, en ciertas circunstancias, se puede disipar muy rápidamente. Es posible que, a medida que sus victorias contra la hiperinflación y Sendero Luminoso se disipen en la mente pública y surjan nuevas controversias políticas, Fujimori necesite encontrar nuevas fuentes de popularidad para asegurar su primacía. Una de las paradojas de los primeros cinco años del gobierno de Fujimori -que en parte se explica por el populismo al que recurre- fue que el apoyo al régimen permaneciera tan alto en un período en que objetivamente las condiciones materiales de vida de la mayoría de los peruanos se deterioraron y la distribución de ingresos se volvió cada vez más sesgada. Aunque Fujimori fue capaz de generar un optimismo extraordinario entre la gente respecto a los eventuales beneficios de apretarse el cinturón, llegaría un momento en que tales expectativas positivas tendrían que cumplirse. El comienzo de la desilusión amenazaba con traer consecuencias negativas.

4. Conclusiones

Uno de los argumentos del presente capítulo es que, aunque períodos de derrumbamiento económico y político puedan conducir a estilos de gobierno populistas, países como el Perú son terreno fértil para que tales tipos de régimen echen raíz. El populismo es más que una simple respuesta

a colapsos periódicos (aunque éstos han sido bastante frecuentes en el Perú durante el presente siglo), más bien es parte de la cultura política peruana. Esto se debe, en parte, a que el vacío entre el Estado y la sociedad es tan grande que es muy difícil que los partidos políticos cumplan sus funciones tradicionales. Además, la mayoría de la población sólo está integrada en el sistema político de manera imperfecta. Aunque esta figura no es estática, los estilos de gobierno populista constituyen un tema constante para los regímenes tanto estatistas como de tipo más liberal. Por lo tanto, la propensión hacia el populismo está estrechamente relacionada con la ausencia de un sistema de gobierno representativo enraizado que funcione y que, por último, haga que los gobernantes sean responsables ante los gobernados.

A pesar de su búsqueda de políticas nuevas en la esfera económica, el gobierno de Fujimori utilizó muchas de las tradicionales prácticas 'populistas' en la esfera política. Se reafirmó una tradición autoritaria, basada en un estilo de gobierno personalista que huyó de las instituciones representativas y los sistemas formales de fiscalización (*accountability*). Se forjó una relación nueva con el Ejército, mientras que los partidos políticos fueron relegados aun más a los márgenes del sistema político. Debido a las nuevas políticas económicas y al impacto que tuvieron en la distribución y la desigualdad, se estableció un nuevo sistema de control político basado no en la inclusión y participación sino en nuevas formas de patrocinio y clientelismo. En este sentido, entonces, parece apropiado hablar de 'neopopulismo' como un tipo de respuesta tradicional a nuevas condiciones. Sin embargo, queda por verse hasta qué punto este tipo de régimen demuestra ser duradero a largo plazo. La experiencia de Fujimori originó serias cuestiones respecto a la sostenibilidad, no solamente en cuanto a una sucesión eventual y regeneración del régimen sino, a largo plazo, en cuanto a la ausencia de organizaciones representativas sólidas que encaucen las demandas que surgen de abajo. Cuando Fujimori caiga, ¿qué clase de régimen seguirá?

Referencias

- Collier, David, *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1976.
- Conaghan, Catherine, "Polls, Political Discourse and the Public Sphere: The Spin on Peru's Fujigolpe", en Smith, Peter (ed.), *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder: Westview Press, 1995.
- Conniff, L. (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque: University of New Mexico, 1982.
- Conovan, Margaret, *Populism*, Londres: Junction Books, 1981.
- Cotler, Julio, *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*, Lima: IEP, 1995.
- Cotler, Julio, *Política y sociedad en el Perú*, Lima: IEP, 1994.
- Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación*, Lima: IEP, 1978.
- Crabtree, John, *The 1995 Elections in Peru: End of the Road for the Party System?*, Londres: ILAS, 1995a.
- Crabtree, John, "Impunity in Peru", en Sieder, Rachel (ed.), *Impunity in Latin America*, Londres: ILAS, 1995b.
- Crabtree, John, *Peru under García: An Opportunity Lost*, Basingstoke: Macmillan, 1992.
- Di Tella, Torcuato, "Populism and Reform in Latin America", en Veliz, Claudio (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, 1965.
- Degregori, Carlos Iván y Romeo Grompone, *Elecciones 1990: demonios y redentores en el nuevo Perú*, Lima: IEP, 1991.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Drake, Paul, "Comentario sobre un capítulo de Kauffman y Stallings", en Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- García Belaunde, Diego y Pedro Planas, *La Constitución traicionada: páginas de historia reciente*, Lima: Seglusa Editores, 1993.
- Mauceri, Philip, *State under Siege: Development and Policy Making in Peru*, Boulder: Westview Press, 1996.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 1, 1994.
- Panfichi, Aldo y Cynthia Sanborn, "Vino viejo en odres nuevos: democracia y neopopulismo en el Perú", en *Márgenes*, No. 13/14, 1995.
- Roberts, Kenneth, "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", en *World Politics*, vol. 48, No. 1, 1995.
- Rospigliosi, Fernando, "Perú: entre el acuerdo y la libanización", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, 1988.
- Stein, Steve, *Populism in Peru: The Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*, Madison: University of Wisconsin Press, 1980.
- Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Londres: Macmillan, 1978.

Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

**LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA
Y SU IMPACTO**

III

Privatizaciones, inversiones y sostenibilidad de la economía peruana

Drago Kisic

*Introducción**

El presente trabajo busca evaluar el proceso de reforma económica emprendido en el Perú hace siete años, particularmente si es sostenible en el tiempo desde el punto de vista macroeconómico. Básicamente se busca determinar si el nivel de inversiones avala para el futuro una tasa de crecimiento sostenida de alrededor de 5% anual, que se considera la mínima necesaria –aunque no es condición suficiente- para que en el Perú se vayan resolviendo gradualmente los graves problemas de pobreza y empleo que aquejan a la sociedad desde hace varias décadas.

En este sentido, el informe no entra en consideraciones políticas, que bien se sabe pueden ser muy importantes para la viabilidad de los modelos económicos, ni considera con detalle cada una de las reformas efectuadas, que así como contienen importantes aciertos, en algunos casos incurren en errores que no siempre son corregidos.

En años recientes, la inversión se ha incrementado considerablemente gracias a un círculo virtuoso que fue empujado casi simultáneamente por reformas económicas orientadas a la liberalización de los mercados, por un relativamente exitoso plan de estabilización y por importantes avances en la pacificación del país. Inicialmente, la recuperación de la actividad económica se fundamentó –como es natural- en el mayor uso de la capacidad instalada y luego en inversión nueva sustentada en las privatizaciones.

El presente trabajo ha sido dividido en cinco secciones. La primera es la Introducción. La segunda sección presenta la evolución de la inversión durante la década de los setenta y la llamada "década pérdida" de los ochenta, mostrando el peso de las empresas públicas en la economía global y el elevado nivel de intervencionismo estatal.

En la siguiente sección se reseña brevemente el conjunto de reformas estructurales aplicadas a partir de la década de los noventa, enfatizando el impacto de la reforma comercial, la reforma financiera y el proceso de

* Este documento ha sido preparado con el valioso apoyo de Elmer Cuba y Karina Salas, ambos de Macroconsult S.A.

privatización. Asimismo se muestra el proceso de la nueva inserción internacional del Perú. Se describe cómo el crecimiento de la inversión -medida como porcentaje del PBI- está respaldado por un conjunto de reformas que han marcado el rumbo de la economía en los últimos siete años.

En la cuarta sección se muestra que el actual modelo económico aplicado a la economía peruana podría ser sostenible, pues los niveles de crecimiento proyectados para los próximos años son alcanzables de mantenerse y acentuarse la tendencia actual de la inversión.

Considerando que aún existe un conjunto de trabas políticas, económicas y sociales que deberían ser resueltas para superar los actuales niveles de crecimiento proyectados, se presentan los retos y las tareas pendientes en el proceso de cambio estructural que ayudarían a encaminar al Perú hacia resultados más promisorios. En esta tarea se señala el rol que la sociedad civil debe jugar en la estabilidad del modelo económico. El último punto de esta sección describe la propuesta de visión que se elaboró en la Conferencia CADE'96, que ofrece una perspectiva del país al año 2020 confeccionada desde IPAE, que es una institución empresarial no gremial, y que en principio ha tenido buena aceptación.

Finalmente, se incluyen unas breves reflexiones a manera de conclusión.

1. *La inversión y las empresas públicas en el Perú antes de 1990*

A partir de la década de los setenta, el rol del Estado en la economía peruana creció sustancialmente, razón por la cual éste se convirtió en un factor fundamental para el crecimiento del país. Esta tendencia originó que gradualmente la principal fuente de inversión y financiamiento fuera pública; y que se produjera un importante crecimiento del número de empresas, bancos y entidades estatales, las cuales casi se triplicaron en menos de 10 años. Gracias a esta estrategia, llamada "capitalismo de Estado", a inicios de los setenta, la inversión pública en relación al PBI creció rápidamente y llegó a equipararse con la inversión privada e inclusive a superarla en el año 1974 (ver Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1

BRECHA AHORRO-INVERSIÓN

1. Fitzgerald, E.V.K., *State Capitalism in Perú: A Model of Economic Development and its Limitations*, Princenton University, 1983.

(Como porcentaje del PBI nominal)

Años	Inversión total	Inversión pública ^v	Inversión privada ^v	Participación de la inversión pública (%)	Participación de la inversión privada (%)	Ahorro interno total	Brecha ahorro-inversión
1972	14.5	5.0	7.8	35	54	14.1	-0.4
1973	16.0	5.5	7.1	34	45	13.9	-2.1
1974	18.9	8.3	6.9	44	37	11.9	-7.0
1975	19.8	8.4	9.2	42	46	8.5	-11.3
1976	18.1	8.0	8.7	44	48	10.3	-7.8
1977	14.8	6.2	8.2	42	55	8.7	-6.1
1978	14.4	5.5	8.3	38	58	12.8	-1.6
1979	21.7	5.0	15.7	23	72	27.9	-6.2
1980	28.8	6.1	18.8	21	65	28.3	-0.5
1981	34.3	7.3	21.5	21	63	27.3	-7.0
1982	33.5	8.5	21.3	25	63	27.0	-6.5
1983	24.3	8.7	15.0	36	62	20.0	-4.3
1984	20.1	8.1	12.2	40	60	19.2	-0.9
1985	18.3	6.3	12.2	35	66	18.9	0.6
1986	20.3	5.2	15.1	26	74	14.7	-5.6
1987	21.1	4.1	17.0	19	81	15.6	-5.5
1988	22.0	3.4	18.6	15	85	15.0	-7.0
1989	17.8	3.6	14.2	20	80	17.1	-0.7
1990	15.7	2.7	13.0	17	83	12.3	-3.4

1/ La diferencia entre inversión total y la suma de la inversión pública y privada entre 1972 y 1985, se explica porque no incluye variación de existencias.

Fuente: BCRP.

Elaboración: Macroconsult S.A.

En la segunda mitad de los setenta, la economía entró en un período de ajuste (ver brecha ahorro-inversión) y la inversión pública descendió para volver a recuperarse en la década de los ochenta durante el gobierno de Belaunde Terry. En esta década, conocida como la “década perdida” para América Latina y que en el Perú empezó con una apertura fallida, los niveles de inversión se incrementaron en 1981 y 1982, y llegaron a superar los 30 puntos porcentuales con relación al PBI. Durante los años siguientes, la crisis de la deuda, los desastres naturales y la incapacidad de hacer los ajustes necesarios a tiempo, originaron que la inversión decreciera persistentemente. En este contexto, ya durante el gobierno de García y el modelo llamado “heterodoxo”, se afianzaron las empresas públicas; y en un marco de gran intervencionismo estatal en la economía, los monopolios llegaron a representar la quinta parte de la producción bruta del país.

1.1 La inversión

Durante la década de 1970, la economía peruana se caracterizaba por la importante participación del Estado en casi todos los agregados macroeconómicos. En este contexto, el gobierno central financió –en gran medida con recursos de deuda externa– la inversión en formación bruta de capital de las empresas públicas, lo que originó que entre 1972 y 1980 el nivel de inversión promedio se mantuviera en 18.5%, como porcentaje del PBI, y creciera en 1979 y 1980 a 21.7% y 28.8%, respectivamente (ver Cuadro No. 1).

Durante este período (1970-1980), la inversión se diversificó en casi todos los sectores económicos, bajo el “Plan de Desarrollo Nacional” implementado por el gobierno militar. Sin embargo, el principal destino de estas inversiones fue el sector de hidrocarburos y, en menor medida, hacia la implementación de nueva infraestructura nacional.

En este contexto, se redujo el ámbito de participación de la empresa privada que fue legalmente excluida de varios sectores y actividades reservadas al Estado. Como consecuencia de ello se dio el proceso de nacionalización de empresas extranjeras y la estatización de empresas nacionales como parte de la estrategia para aumentar sustancialmente el control del Estado sobre la economía. Esta medida generó la formación de monopolios estatales, a los cuales se hará referencia más adelante.

A inicios de la década de los ochenta, específicamente durante el segundo gobierno de Belaunde, la inversión medida con respecto al PBI alcanzó los niveles más altos en toda su historia: en 1981 y 1982, la inversión total fluctuó entre 34.3% y 33.5%. Este resultado se sustentó principalmente en el crecimiento de la inversión privada, pero también estuvo apoyado por la importante participación del Estado en proyectos de inversión pública en sectores de infraestructura, puesto que Belaunde no modificó en absoluto el esquema de “capitalismo de Estado” que heredó, aunque sí buscó promover la inversión privada nacional y extranjera. Los principales proyectos ejecutados fueron hidroenergéticos, construcción de carreteras y conjuntos habitacionales.

Desde mediados de los ochenta se deterioró la inversión debido a los grandes desequilibrios macroeconómicos que produjeron un clima de incertidumbre generalizado, sobre todo hacia fines de la década. En este proceso hubo desastres naturales importantes (Fenómeno del Niño 1983), crisis de la deuda (1983-1991), agravamiento del terrorismo y graves desaciertos de política económica (la heterodoxia de Alan García). En los últimos años de la década, 1988, 1989 y 1990, el PBI decreció en 8.8%, 1.7% y 3.7%; mientras que la inflación acumulada alcanzó niveles de 1,722.3%, 2,775.3% y 7,649.7%, respectivamente.

Durante las últimas dos décadas (setenta y ochenta), la economía tuvo en general fuertes distorsiones de precios relativos (tasa de interés real, tipo

de cambio real, precios públicos, elevados aranceles, entre otros), lo que condujo a inversiones privadas poco eficientes y, en general, orientadas al mercado interno. Asimismo, la inversión pública estuvo guiada por criterios políticos y de planificación; y, en muchos casos, estuvo orientada a apoyar la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

La participación relativa del sector privado en los diversos campos de la actividad económica ha variado significativamente en las últimas décadas. Al respecto, es posible distinguir dos períodos con características diferentes: el primero, a lo largo de la década del setenta, en el que como resultado de la expansión del sector público se registra una reducción paralela del sector privado; y el segundo, que abarca gran parte de la década de los ochenta, en el que como consecuencia de la progresiva agudización de la crisis fiscal se produce un incremento relativo de la participación del sector privado, pero en un marco de estancamiento general.

1.2 Las empresas públicas

A partir de los años setenta, la participación del sector público en la producción nacional se incrementó considerablemente, generándose gradualmente graves problemas de ineficiencia operativa e insuficiencia de inversión en muchas empresas controladas por el Estado. Este fenómeno se explica principalmente por la interferencia política (que priorizaba los objetivos políticos sobre los empresariales) en decisiones sobre políticas tarifarias (que no permitían cubrir los costos), calidad del capital humano, excesivo nivel de personal (que originó la burocratización), planes de inversión, entre otros.

Al respecto, en 1968 existían aproximadamente entre 18 y 40 empresas públicas (según la definición de empresa pública² que se considere), cuya producción representaba entre el 1 y 6 por ciento del PBI³; mientras que hacia inicios de la década de los noventa el número de empresas controladas por el gobierno llegó a ser aproximadamente 186 (136 no financieras y el resto ligadas al sistema financiero).

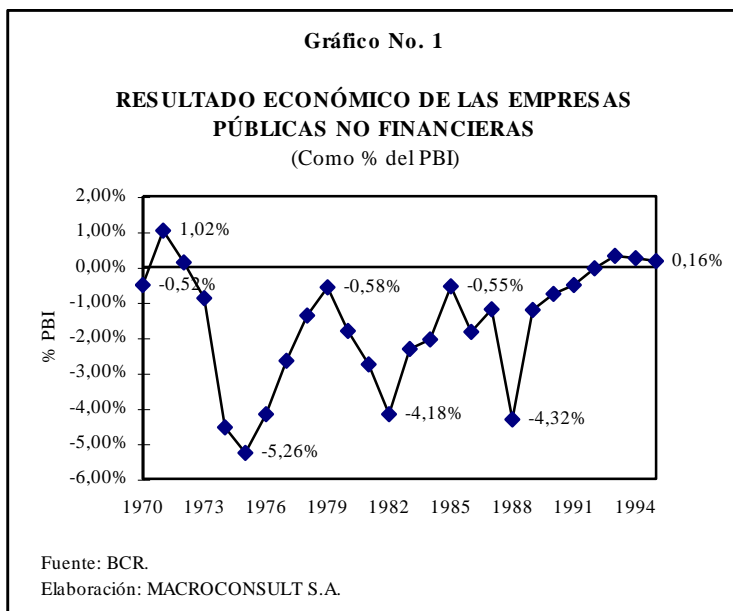
Intervencionismo estatal

2. El sector público puede tener participación directa o indirecta sobre la empresa; esta característica puede generar distorsiones en la definición de empresa pública.

3. Alvarez Rodrich, Augusto, *Empresas estatales y privatización*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, APOYO, 1991.

A lo largo de las décadas de los setenta y ochenta, prevalecieron los monopolios estatales a partir de un marco legal que privilegiaba el intervencionismo estatal directo o indirecto en ciertos sectores económicos. Tal régimen llegó a sus límites extremos durante 1988, cuando no existían precios libres, pues todos los bienes estaban sujetos a una de las siguientes categorías: control, regulación, o supervisión por parte del Estado.

El proceso de intervencionismo estatal creció especialmente durante el gobierno militar (1968-1980), bajo el criterio de que el Estado dinamizaría la economía mediante el control de los llamados “sectores estratégicos”. El censo de 1977 determinó que a la fecha existían 174 empresas en propiedad del Estado, es decir, que el número de empresas estatales se había incrementado a razón de 15 empresas por año. Dicho proceso se dio a pesar de que el resultado económico de las empresas estatales no financieras fue un elevado déficit, que alcanzó niveles superiores a 5% del PBI en 1975 y 4% en 1982 y 1988 durante las crisis fiscales de Velasco, Belaunde y García, respectivamente (ver Gráfico No. 1).



A inicios de la presente década, se identificaron 46 monopolios legales⁴ en diferentes actividades como comercialización, producción y prestación de servicios públicos. En su mayoría, tales monopolios fueron eliminados por el conjunto de reformas estructurales dictadas a partir de 1990 que, como se verá más adelante, privilegiaron la inversión privada impulsada por el proceso de privatización.

En el ámbito de la comercialización, los monopolios más importantes fueron los siguientes: ENCI, cuyo giro monopolizaba la importación del azúcar, el trigo y la harina de trigo; ECASA, que monopolizaba la importación de arroz; y MINPECO, que tenía la exclusividad de la comercialización dentro y fuera del país de los productos mineros y metalúrgicos. Tanto ENCI como ECASA fueron eliminados durante el segundo semestre de 1991, mientras que MINPECO fue eliminado a inicios de 1992.

Respecto a los monopolios de producción, los más importantes han sido Petroperú, que contaba con el monopolio en la refinanciación y la comercialización de combustibles, y Pescaperú que, a pesar de no contar con exclusividad legal en la producción de harina de pescado, amparaba su monopolio en algunos artículos de la Ley General de Pesquería, que exigían ciertas características y requisitos a las empresas privadas para poder fabricar productos de consumo humano directo. Ambos monopolios, de diferente naturaleza pero con exclusividad en la producción, han sido eliminados por la Ley de Promoción de la Actividad Privada en Hidrocarburos (noviembre 1992) y por la Ley de Inversión Privada en el Sector Pesquero (noviembre 1991).

En lo que concierne a la prestación de servicios, los principales monopolios pertenecían a los sectores de electricidad, agua potable y alcantarillado, telecomunicaciones, puertos y seguridad social. En relación a la exclusividad del Estado en la prestación de servicios de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, el monopolio se originaba por la política de precios y tarifas subsidiadas que mantuvo el gobierno. De otro lado, el monopolio en telecomunicaciones (CPT-ENTEL) se explica por una barrera legal a la inversión privada, la cual se eliminó en 1991 al promulgarse la Ley de Telecomunicaciones. En el ámbito portuario, ENAPU, aunque continúa siendo propietaria de los terminales y muelles marítimos, no cuenta ya con el privilegio de brindar los servicios afines, lo cual originó una caída de los costos de los servicios portuarios. En cuanto a la seguridad social, los sistemas previsionales estaban quebrados y la red de hospitales públicos se encontraba en estado deplorable.

4. "Los monopolios en el Perú", en *Perú Económico*, Apoyo, vol. XVIII, N° 3, marzo 1995, pp. 1-2 .

En este contexto, la actividad empresarial del Estado a inicios de la década de los noventa era responsable del 28% de las exportaciones, el 25% de las importaciones, y 500,000 personas de la PEA, bajo un régimen monopolístico en el que la mayor parte de los agregados económicos públicos eran explicados principalmente por ELECTROPERÚ, PETROPERÚ Y ENTELPERÚ, las empresas que contaban con el 60% de los activos totales del sector público no financiero.

2. Las reformas estructurales y la nueva inserción internacional a partir de 1990

La muy grave crisis económica y política que afectó al país alcanzó su máxima expresión en los inicios de la década de los noventa. Ello originó que el nuevo gobierno -el del presidente Fujimori- con el apoyo de los organismos internacionales, adoptara desde su inicio un conjunto de medidas que estuvieron orientadas a corregir los principales desequilibrios macroeconómicos y a reinsertar al Perú en el sistema financiero internacional. Gradualmente se llegó a la conclusión de que lo anterior no era posible si a la vez no se reformulaba la estructura básica de la economía, buscando reducir el rol del Estado y apoyar el mejor funcionamiento de los mercados sobre la base de la inversión y la actividad privada.

Además de una política de estabilización dirigida a disminuir la tasa de inflación y elevar el nivel de reservas internacionales, se fueron efectuando importantes reformas estructurales. Las principales fueron tres: la redefinición del rol del Estado mediante la eliminación de los monopolios estatales y el anuncio del proceso de privatización; la apertura comercial implementada con la finalidad de fomentar la competencia entre las empresas nacionales y las empresas extranjeras; y, la reforma financiera ejecutada con el objeto de modernizar el funcionamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de valores.

En este contexto, como consecuencia de la redefinición del papel estatal, la liberalización comercial, la apertura financiera y el regreso de la estabilidad, se empezó a generar un entorno competitivo para la empresa privada y un escenario más sólido para incentivar la inversión. Este nuevo marco en las relaciones económicas cambió radicalmente el entorno en el que se desenvolvían las empresas, favoreció la competencia y fue motivando gradualmente la reestructuración del aparato productivo nacional en la búsqueda de una mejora sustancial de su productividad y eficiencia.

Por su parte, la relativa rapidez en la ejecución de las reformas estructurales y la severidad de la política de estabilización produjeron desem-

pleo y bajos salarios, lo que significó una reducción en el consumo de la población, así como el cierre de las empresas que resultaban inviables en el nuevo esquema económico y que no lograron reconvertirse a tiempo. Asimismo, se observó un incremento considerable en el flujo de capitales tanto de largo como de corto plazo. La entrada de capitales especulativos contribuyó a la disminución del tipo de cambio real que llevó a cierto atraso cambiario, cuya magnitud actual sería alrededor de 10% según algunos estudios empíricos⁵.

A continuación se analizan las principales medidas tomadas para la apertura comercial y la reforma financiera con la finalidad de entender mejor la evolución de la inversión y la apertura a lo largo de la presente década.

2.1 Apertura comercial y reforma financiera

Dentro de las reformas estructurales aplicadas, la reforma comercial tuvo como principal objetivo la apertura de la economía para facilitar el comercio exterior, para pasar de un modelo de crecimiento hacia adentro por sustitución de importaciones a uno de crecimiento orientado hacia el exterior. Esto tenía sentido no sólo por las razones de eficiencia económica bien conocidas, sino también por el proceso de globalización que se venía dando en el mundo y porque en el Perú el mercado interno es pequeño.

Las principales medidas tomadas en el marco de esta reforma fueron las siguientes: la reforma de la aduana; la reforma de la estructura arancelaria; la reducción al mínimo de las partidas de importación prohibidas y de las restricciones cuantitativas al comercio; y la modificación de los incentivos a las exportaciones por medio de la aplicación del régimen de admisión temporal de mercancías. Adicionalmente, se complementó este conjunto de medidas con la liberalización del mercado cambiario y del mercado de capitales, con el objeto de incentivar el flujo de inversión extranjera directa.

La medida más importante tomada en materia de reforma arancelaria en 1990 fue la eliminación de todas las exoneraciones y las restricciones paraarancelarias y la reducción del arancel *ad-valorem* a tres niveles: 15% para los insumos producidos localmente, 25% para los bienes de capital, otros insumos producidos localmente y bienes de consumo agropecuario, y 50% para los bienes de consumo final y suntuario.

Posteriormente, a inicios de 1992, la estructura arancelaria se simplificó a sólo dos niveles arancelarios: 15% para los insumos producidos local-

5. BCRP, *Tipo de cambio real*, Departamento de Análisis del Sector Externo, 1995.

mente y 25% para los bienes de capital. En este contexto, la alta participación de los bienes en el primer nivel arancelario explica el promedio del arancel *ad-valorem* equivalente a 15.6%.

La política comercial basada en la reducción arancelaria hizo crecer el nivel de importaciones (Gráfico No. 2). La elevada correlación que existe entre el coeficiente de inversión y el nivel de importaciones puede brindar indicios de las repercusiones de la reforma comercial sobre el nivel de inversión (ver el Gráfico No. 3).

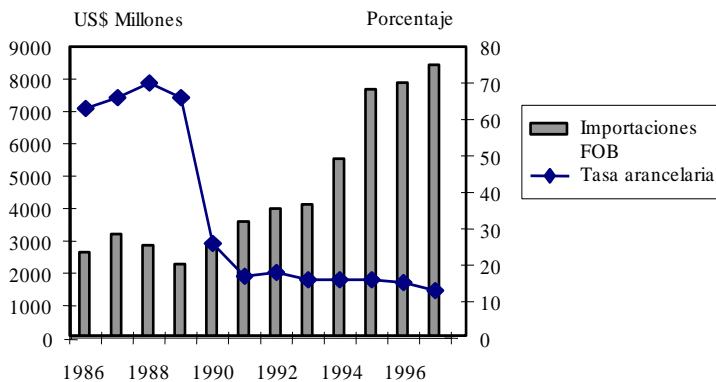
Recientemente, en 1997, se ha realizado un nuevo cambio en la estructura arancelaria: se redujeron las tasas de 15% a 12% y de 25% a 20%. Ambos casos presentan excepciones, incluyendo una sobretasa temporal de 5% para ciertos productos. De otro lado, si bien la mayoría de los productos ha visto reducido su arancel, el impuesto a los productos agrícolas importados en la práctica se ha mantenido o ha aumentado hasta llegar a 25%, lo cual implica la existencia de una política de protección al sector agrícola. El efecto de estas medidas ha sido la reducción de la dispersión arancelaria y la disminución del promedio arancelario en 2 puntos porcentuales (15.6% a 13.6%).

Se espera que el efecto de esta decisión de política tienda a incentivar la inversión mediante la reducción de los costos de importación de bienes de capital por la disminución del arancel de 25% a 20%. Asimismo, la reducción de la protección efectiva inducirá a una mayor eficiencia en las empresas domésticas.

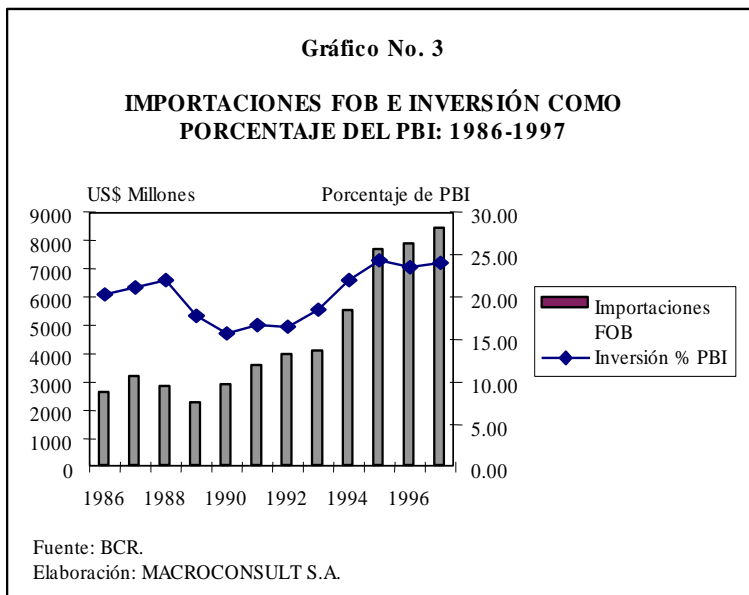
En el mediano plazo, los resultados del proceso de liberalización comercial tienden a influenciar el nivel siempre escaso de recursos de inversión destinados a los diferentes sectores económicos, buscándose que éstos se orienten hacia aquellos en los que el país puede ser más eficiente y competitivo.

Gráfico No. 2

**IMPORTACIONES FOB Y TASA
ARANCELARIA PROMEDIO: 1986-1997**



Fuente: BCR.
laboración: MACROCONSULT S.A.



Reforma financiera

Las principales medidas tomadas en el marco de la reforma financiera han sido las siguientes: la renovación del marco legal que regula el financiamiento de los mercados de capitales; el fortalecimiento de las instituciones de regulación y control mediante la reorganización y la modificación de sus leyes orgánicas; la redefinición del rol de las instituciones estatales en el mercado de capitales; la liberalización total de la cuenta de capitales de la balanza de pagos; y la desregulación de la política financiera, caracterizada por la liberalización de las tasas de interés, la reducción de las tasas de encaje, entre otros.

La renovación del marco legal del sistema financiero ha generado un cambio favorable en las expectativas de los agentes económicos, pues aclara las reglas de juego en el mediano y largo plazo, incrementando la confianza de los agentes al buscar un sistema más sólido y fomentar la transparencia.

En cuanto a la redefinición del papel de las instituciones estatales en el mercado de capitales, es importante mencionar la disolución de la Banca de Fomento, y el replanteamiento del Banco de la Nación y de COFIDE. Actualmente, el Banco de la Nación opera sin ninguna concesión respecto a

la banca comercial; COFIDE opera como banca de segundo piso; y tres importantes bancos comerciales, que formaban el núcleo de lo que se llamaba “banca asociada al Estado”, fueron uno liquidado y los otros dos privatizados.

La liberalización de la cuenta de capitales incluye desde autorizar la dolarización del sistema financiero hasta abrir las posibilidades de inversión extranjera en la banca. La aplicación de esta medida ha fomentado la competencia y ha generado un aumento sostenido del ahorro financiero, principalmente en dólares, el cual respalda en una parte importante los niveles de inversión necesarios para crecer sostenidamente en los próximos años.

En relación a los principales efectos de la reforma, ésta ha originado una mayor disponibilidad de crédito especialmente de mediano y largo plazo, lo cual ha apoyado gradualmente las posibilidades de financiamiento y de inversión del sector privado.

De otro lado, la diversificación de modalidades de financiamiento y la amplitud del sistema que cuenta ahora con un mercado de valores más dinámico y confiable tienden a facilitar el acceso al crédito y al capital de riesgo, con lo cual se hace más factible la realización de nuevos proyectos de inversión.

Los recursos de los fondos de compensación de los tiempos de servicios (CTS) y los fondos de pensión administrados por cinco empresas privadas (AFP) que totalizan más de 1,000 millones de US\$, han contribuido a dinamizar el mercado de capitales y a generar competencia.

2.2 La privatización

El proceso de privatización se enmarca dentro de las reformas estructurales implementadas con la finalidad de sentar las bases para el desarrollo de una economía competitiva y una recomposición del rol del Estado y del sector privado que permita un mejor funcionamiento de los mercados, y que evite pasar de monopolios públicos a monopolios privados.

Entre los principales objetivos de este proceso se distingue la promoción de la inversión privada, destinada a reducir el aparato estatal y a dinamizar el entorno competitivo en el país. La ineficiencia de las empresas públicas, tal como se mostró en el acápite 1.2, se explica en parte por la interferencia política en la toma de decisiones dentro de la empresa, lo que se reflejaba principalmente en las políticas tarifarias que no permitían cubrir los costos, y en el excesivo nivel de personal, entre otros factores.

Con la finalidad de mostrar la magnitud del proceso sobre las cuentas fiscales y el nivel de actividad económica del país, el Cuadro No. 2 presenta el monto agregado de la transacción de venta y la inversión proyectada,

desde inicios del proceso hasta fines de febrero de 1997, por sector económico. Indudablemente, las cifras muestran el importante efecto del sector telecomunicaciones, influido por la venta de CPT y ENTEL, y la importancia de la minería sobre la actividad económica del país.

Hasta la fecha se han privatizado alrededor de 100 empresas públicas en el Perú.

Cuadro No. 2

PRIVATIZACIONES POR SECTOR ECONÓMICO HASTA FEBRERO DE 1997 (US\$ millones)

Sector	Monto	Inversión proyectada
Telecomunicaciones	2,650.19	2,176.00
Electricidad	1,574.34	539.74
Minería	778.91	4,503.97
Hidrocarburos	791.51	170.00
Industria	544.00	48.50
Financiero	355.93	30.00
Pesquería	112.04	0.00
Transporte	86.25	35.54
Turismo	47.60	23.05
Otros	81.77	0.00
Total	7,022.54	7,526.80

Fuente: COPRI.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Marco institucional

Al inicio, la actitud del gobierno era no privatizar empresas públicas "estratégicas", puesto que se intentaría mejorar la gestión para de esa forma reflotarlas. Bajo este esquema, la aplicación del programa de privatización se limitaba a 23 empresas estatales; las dos primeras -en las que el Estado tenía participaciones minoritarias- fueron Sogewiese Leasing S.A. y la Compañía Minera Buenaventura, privatizadas íntegramente durante junio y julio de 1991.

Luego, cuando fue evidente que el esquema planteado no era suficiente, con la publicación de un Decreto Legislativo en setiembre de 1991, se optó por privatizar todas las empresas públicas y se creó la Comisión de Promoción de Inversión Privada (COPRI), organismo encargado de llevar a cabo el proceso de privatización, cuyo principal objetivo es incrementar la

productividad y la eficiencia del aparato productivo nacional, para lo cual debe incentivar la participación del sector privado –nacional o extranjero– en la inversión.

Hacia inicios de la década de los noventa, el 20% del aparato productivo nacional era propiedad del Estado. Frente a ello, el principal instrumento de la COPRI para ejecutar sus objetivos ha sido la implementación de un proceso de privatización que en general ha sido transparente y eficiente, que busca asegurar mediante compromisos de inversión una rápida recuperación operativa de las empresas públicas, su viabilidad y crecimiento en el largo plazo, y ante todo el incremento de la competencia en el mercado nacional de bienes y servicios.

Respecto a su función en el proceso de privatización, la COPRI se encarga fundamentalmente de establecer las principales políticas y objetivos y de nombrar a los miembros de los comités especiales de promoción de inversión privada (CEPRI), cada uno de los cuales –de ser necesario– debe implementar reestructuraciones en la empresa, dirigidas a incrementar sus utilidades para hacer más atractiva su venta, contratar asesores financieros y de banca de inversión, establecer los lineamientos y los procedimientos del proceso, brindar apoyo técnico y garantizar, mediante una adecuada supervisión, la viabilidad de su traslado al sector privado.

Por su parte, el organismo que está a cargo de la promoción de la inversión privada en el ámbito de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos es la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI), la cual está constituida por dos organismos: la Dirección Ejecutiva y los Comités Especiales. Actualmente, PROMCEPRI se encuentra elaborando un plan referencial, el cual se considera la base para el inicio formal de sus actividades.

Organismos reguladores

Considerando que el mercado se enfrenta constantemente a fallas intrínsecas a su naturaleza –como ocurre por ejemplo en los sectores energía (petróleo y electricidad) y telecomunicaciones–, resultaba imprescindible fijar un marco regulatorio y crear organismos supervisores cuyo principal objetivo fuera promover la libre competencia en el sector, y que condujeran al incremento de la inversión privada necesaria para satisfacer la demanda de la población en condiciones adecuadas de precio y calidad.

Por tal razón, se creó un organismo regulador en los diferentes sectores que pudieran presentar estos problemas. Así, en el sector de telecomunicaciones se estableció el marco legal necesario para llevar adelante el plan de privatización de las telecomunicaciones, y como siguiente paso se creó el

Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), encargado de mantener un marco regulatorio promotor de la inversión privada en el sector, de resolver los conflictos que se presenten entre los proveedores de tales servicios, de regular los precios y tarifas, y de promover la calidad del servicio público.

Por su parte, en el interior del sector hidrocarburos se creó, hacia inicios del proceso, un organismo regulador encargado de representarlo en la supervisión del cumplimiento de los contratos (PERUPETRO). Asimismo, en el sector eléctrico se creó la Comisión de Tarifas Eléctricas.

2.3 La inversión privada y pública

En los últimos años, la inversión a nivel nacional se ha incrementado considerablemente. El Cuadro No. 3 muestra que el total de inversiones en 1995 equivalía a 24.3% del PBI *versus* 16.7% en 1991. En la presente década, el promedio de inversión ha sido 20.3% y se ha caracterizado por la presencia sustancialmente mayor de la inversión privada. Luego de una leve caída en 1996 (como reflejo del ajuste fiscal), se espera que la inversión vuelva a ser uno de los factores dinamizadores de la economía.

De otro lado, en la presente década, la inversión extranjera directa (IED) ha tenido una importante participación en el total de la inversión. A partir de 1993, ésta se generó principalmente en el marco del proceso de privatización de empresas del Estado; sin embargo, también se concretaron importantes inversiones privadas destinadas a capitalizar y fortalecer empresas existentes en el país, así como a la constitución y el desarrollo de nuevas empresas (Gas de Camisea).

Cuadro No. 3

INVERSIÓN

(Respecto al PBI nominal)

Años	Inver- sión	Inver- sión pública	Inver- sión privada	Participación de la inver- sión pública (%)	Participación de la inver- sión privada (%)	Ahorro interno	Ahorro externo	Brecha ahorro/ inversión
1991 ^{1/}	16.7	2.7	14.0	16	84	13.6	3.1	-3.1
1992 ^{1/}	16.5	3.1	13.4	19	81	11.9	4.5	-4.5
1993 ^{1/}	18.5	3.4	15.1	18	82	13.3	5.2	-5.2
1994	22.0	3.9	18.1	18	82	16.9	5.3	-5.1
1995	24.3	4.1	20.2	17	83	16.9	7.3	-7.4
1996	23.5	3.8	19.7	16	84	17.7	5.8	-5.8

1997 ^{2/}	24.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18.4	5.6	-5.6
--------------------	------	------	------	------	------	------	-----	------

1/ Entre 1991 y 1993 se asume que la acumulación de inventarios es privada.

2/ Proyección Macroconsult S.A.

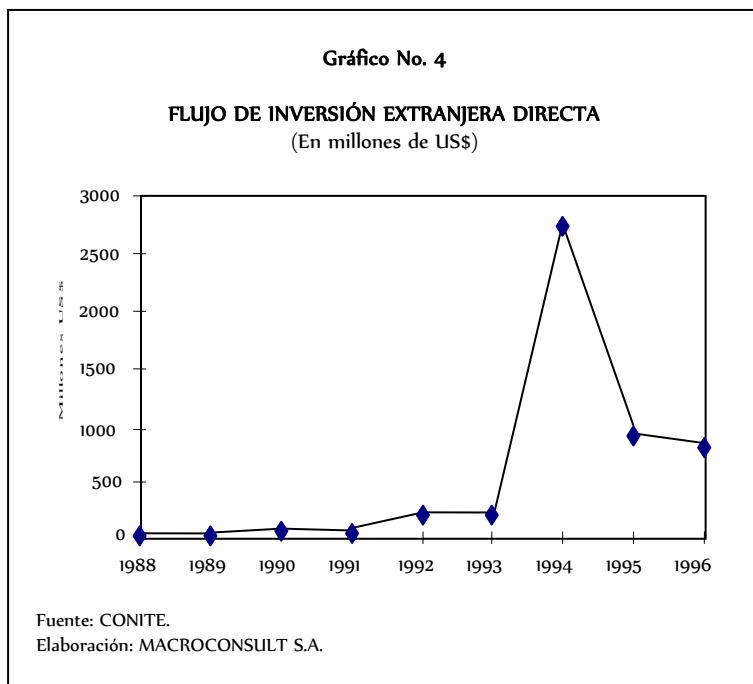
Fuente: BCRP.

Elaboración: Macroconsult S.A.

Entre 1991 y 1994, la tendencia creciente de la IED (ver Gráfico No. 4) se explica principalmente por la inversión en los sectores minería, industria y telecomunicaciones. En 1996, a pesar del descenso de esta inversión, el Perú fue el segundo país sudamericano con mayor flujo de IED, destinado principalmente hacia el sector energía.

En cuanto a la inversión pública, el nivel promedio alcanzado entre 1991 y 1996 ha sido de 3.5%, medido como porcentaje del PBI, lo cual muestra un fuerte descenso con relación a décadas anteriores, cuyo promedio fue superior a seis puntos porcentuales con respecto al PBI. Este comportamiento refleja, por un lado, la filosofía del modelo y, por otro, la efectividad del proceso de privatización, que tiende a promover la inversión privada de nacionales y extranjeros.

El ligero incremento anual de la inversión pública entre 1991 y 1995 se explica básicamente por la construcción de nueva infraestructura pública, principalmente de carreteras y centros educativos.



2.4 La nueva inserción internacional del Perú

Después de siete años de iniciado el proceso de reinserción internacional, el Perú ha culminado las negociaciones de deuda externa con la banca acreedora (mediante el Plan Brady) y los países industrializados que integran el Club de París. Asimismo, el gobierno ha venido trabajando activamente por la incorporación del Perú al Asia Pacific-Economic Corporation (APEC), que hará del país el socio de un grupo que concentra el 48% del comercio mundial, el 56% de la producción mundial y el 40% de la población total.

Por otro lado, han seguido las dificultades con los socios andinos y lo más probable es que el Perú concrete el alejamiento de este grupo y busque una estrategia de acuerdos bilaterales para manejar su estrategia comercial futura.

Inserción financiera

Entre mediados de 1996 y el primer trimestre de 1997, el gobierno peruano concretó gran parte de los acuerdos definitivos que determinan el flujo del servicio de la deuda externa para los próximos 20 años.

Durante las negociaciones con los países industrializados acreedores que integran el Club de París se renegociaron los vencimientos para el período 1996-1998 (con lo cual se aseguró la posibilidad de continuar cumpliendo con los pagos pactados), y se reestructuraron los pagos a realizarse entre 1999 y 2007 mediante la reprogramación del total de los atrasos en el servicio de la deuda.

Por su parte, la reestructuración de la deuda pública bancaria se concretó con el cierre del Plan Brady mediante su intercambio por diferentes bonos tipo Brady; esta reestructuración abarcó el monto del principal acumulado desde 1983 por un valor de US\$ 4,205 millones y los intereses atrasados que equivalían a US\$6,370 millones. El costo inicial del acuerdo fue de alrededor de US\$1,372 millones financiados con recursos de los organismos internacionales y del gobierno peruano.

La culminación de la refinanciación con la banca acreedora tendrá diferentes efectos sobre la economía peruana en el mediano plazo. En primer lugar, se prevé una reducción de las tasas de interés y un aumento del flujo de capitales canalizados a través de la banca privada gracias al menor riesgo país. En segundo lugar se espera la incursión de nuevos bancos extranjeros –lo que ya se inició con el Banco Nueva Scotia– en la economía nacional, lo cual incrementará la competencia en el sistema bancario. Y, por último, es evidente que dicha reestructuración ejercerá presión sobre la balanza de pagos y originará un mayor costo fiscal, lo cual exige al gobierno la mantención de la disciplina fiscal.

3. *Sostenibilidad económica*

En 1990, la situación macroeconómica era una de las peores combinaciones que registra la historia económica reciente en el Perú (cifras oficiales desde 1950). La hiperinflación sobrepasó la cifra de 7,000% anual; la caída acumulada de la actividad económica fue de más de 20% entre 1998 y 1990; y el nivel de inversión alcanzó apenas 15.7% del PBI.

Con las medidas aplicadas y las reformas puestas en marcha desde 1990, la inflación se redujo hasta llegar a 10% en 1995, y a 11.8% en 1996. También se produjo una importante expansión de la actividad económica, que registró una tasa promedio de 5% entre 1990 y 1996.

Al inicio, la recuperación de la actividad económica se fundamentó en el mayor uso de la capacidad instalada, pero también fue producto de un fuerte dinamismo en la inversión privada, la que en parte explica el incre-

mento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, dado el crecimiento de las importaciones de bienes de capital.

El crecimiento económico depende fundamentalmente de la inversión (formación bruta de capital), aunque también depende de la eficiencia de la misma, para lo cual se requiere un ambiente competitivo y señales de mercado adecuadas y estables. En este sentido, son igualmente importantes la estabilidad macroeconómica, el grado de apertura de la economía, la eficiencia y la fortaleza de su sistema financiero y la inversión en capital humano.

Junto con la disminución de la inflación, el considerable crecimiento observado en la tasa de inversión (de 16% del PBI en 1990 a 24% en 1995) es uno de los hechos macroeconómicos más importantes en lo que va de la década.

Esta mayor inversión, que en definitiva es la que hace ahora posible mayores tasas de crecimiento, no ha sido financiada en forma significativa por el ahorro doméstico, el cual ha permanecido bajo justamente por los problemas de crecimiento de la economía en la década de los ochenta.

El acceso irrestricto a fuentes de financiamiento externo y la igualdad de condiciones impuestas a la inversión extranjera directa han hecho posible la expansión de la inversión interna en estos primeros años del proceso. El aumento del ahorro externo se ha reflejado en un incremento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que en 1995 llegó a 7.3% del PBI. Sin embargo, luego del ajuste de 1996 y de la renegociación de la deuda externa para 1997, este déficit llegaría a 5.5%, mostrando niveles considerados más sostenibles. En los años futuros se espera el significativo crecimiento de las exportaciones, especialmente mineras, y una mayor participación del ahorro interno en el proceso de crecimiento de la economía peruana.

Como la experiencia internacional indica⁶, en muchos casos, el ahorro interno sigue y no antecede al crecimiento económico. En el Cuadro No. 4 se muestra la inversión y el ahorro como porcentaje del PBI.

Cuadro No. 4

INDICADORES MACROECONÓMICOS CLAVES

(En porcentaje)

Años	Crecimiento del PBI	Inflación	Porcentaje del PBI nominal			
			Déficit en cuenta corriente	Inversión	Ahorro interno	Ahorro externo
1991	2.9	139.2	3.1	16.7	13.6	3.1
1992	-1.8	56.7	4.5	16.5	11.9	4.5
1993	6.4	39.5	5.2	18.5	13.3	5.2

6. Morandé Felipe, *El ahorro en Chile: ¿dónde estuvo el acierto?*, OCE-BID, 1996.

1994	13.1	15.4	5.3	22.0	16.9	5.3
1995	7.0	10.2	7.3	24.3	16.9	7.3
1996	2.8	11.8	5.8	23.5	17.7	5.8
1997	4.5	9.5	5.4	24.0	18.3	5.4
1998 ^{1/}	5.0	8.0	5.8	24.5	18.6	5.8

1/ Proyectado.

Fuente: BCRP.

Elaboración: Macroconsult S.A.

De continuar la inversión y el crecimiento, se puede esperar que el ahorro interno comience a crecer y se llegue finalmente a una situación de equilibrio o de exceso de ahorro (superávit en cuenta corriente). Estos procesos, sin embargo, son de más largo plazo, por lo que podrían tomar más de una década, mientras la situación externa sea sostenible sobre la base del ingreso de capitales del exterior.

Con respecto a esto último, el ratio deuda externa/PBI ha venido cayendo sostenidamente desde 1990 y luego del cierre del acuerdo Brady se espera un ratio de 33% del PBI. Éste, aunque aún es relativamente alto, está por debajo de los observados en las crisis fiscales y de balanza de pagos desde 1970 (deudas de más de 40% del PBI).

Un reciente estudio de Macroconsult realizado para el BID muestra a la situación fiscal como sostenible en los próximos años, puesto que, como resultado de las reformas estructurales y del incremento del ratio inversión/PBI, puede esperarse que hasta inicios del siguiente milenio el ritmo de crecimiento de la economía peruana sea de alrededor de 5%, lo cual originaría que los ingresos tributarios sigan creciendo y posibiliten el cumplimiento de los recientes acuerdos de pago de la deuda externa. Asimismo, se espera que el déficit fiscal continúe contrayéndose y llegue a ser eliminado en el año 2000.

En lo que se refiere a la composición de los capitales que vienen entrando a la economía peruana, cerca del 80% son de largo plazo, por lo que la situación externa del país es muy distinta a la observada en México en 1994. Asimismo, a diferencia de lo observado en este último país, el Perú cuenta con reservas internacionales equivalentes a un año de importaciones, además de un régimen de tipo de cambio flexible.

3.1 ¿Es sostenible el crecimiento?

En el Perú existen pocos estudios sobre este tema. Cuba⁷ estimó un modelo de PBI potencial que relaciona la tasa de inversión con el crecimiento económico. El PBI potencial es aproximado por las inversiones pasadas (incluyendo su depreciación en el tiempo) y su productividad. El modelo permite calcular cuál será el crecimiento (de la capacidad productiva) dadas las tasas de inversión observadas, y es superior a otros modelos usados anteriormente en el Perú, los cuales sólo suponen un ICOR (*incremental capital output ratio*) constante y cuyo cálculo se lleva a cabo con métodos *ad-hoc*.

En la reciente literatura empírica sobre los determinantes del crecimiento económico, además de variables como el capital humano, la apertura comercial y la estabilidad macroeconómica, la variable que aparece como la más importante es la tasa de inversión. Las economías que crecen más son las que, controlando los otros factores, invierten más.

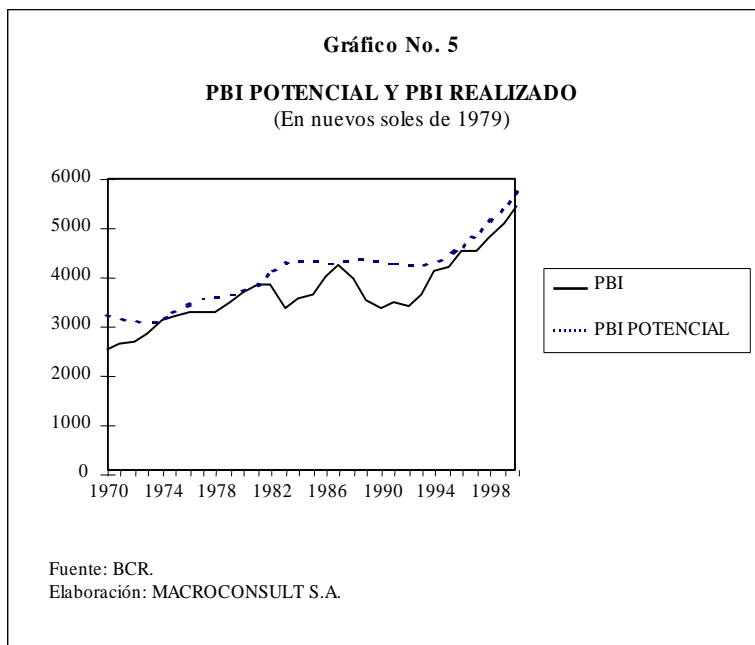
El modelo permite calcular tasas de inversión requeridas para el crecimiento. Los resultados de estas simulaciones se muestran en el Gráfico No. 5.

Asumiendo tasas de inversión de 25,3% del PBI, el modelo permite prever que, de no existir problemas de financiamiento en la cuenta corriente de la balanza de pagos, hasta el año 2000 se podría crecer a un promedio de 6% anual sin problemas de recalentamiento. Asimismo, luego del 2000, si la inversión continúa aumentando, se pueden alcanzar tasas superiores.

Una de las razones por las cuales no sería posible llegar a estas tasas sería por un problema de sostenibilidad del financiamiento externo (falta de ahorro interno) y no por una falta de capacidad productiva o de inversión.

Los resultados para el Perú son positivos, pues en los últimos años se ha gestado un nuevo ciclo de acumulación de capital, en el que, por ejemplo, la tasa de inversión para 1995 ya es consistente con tasas de crecimiento de cerca de 5%. De continuar este proceso de acumulación, se puede llegar a validar tasas de crecimiento del 6% y más. Por otro lado, el gobierno está tomando medidas para que el déficit externo no tome valores peligrosos y el ahorro interno viene respondiendo al crecimiento. Por ello, de continuar este dinamismo, el crecimiento parece estar sustentado.

7. Cuba, Elmer, "Estimación del PBI potencial y la brecha del PBI: 1970-1995", en *Revista Economía*, Lima: PUCP, 1995.



El caso de la minería

Un estudio que elaboró Macroconsult S.A. para el Instituto de Estudios Económicos Mineros⁸ indica que, para crecer a tasas reales de 4.5% durante los próximos 10 años y cumplir con sus obligaciones de deuda externa, el país debe incrementar sus exportaciones hasta alcanzar un nivel mínimo de US\$17,600 millones en el 2007, de los cuales US\$ 9,800 millones deberían ser exportaciones mineras (ver Cuadro No. 5). Esto significa que la participación del sector minero en las exportaciones totales bordearía aproximadamente el 55%.

Conservadoramente, el estimado asume que las importaciones van a mantenerse en el nivel de 12.5% del PBI, equivalente al promedio obtenido entre 1994 y 1997; asimismo, se prevé que las exportaciones no tradicionales van a crecer al 12% entre 1998 y el 2002, y que a partir del 2003 esta tasa de crecimiento descenderá a 10%, mientras que el resto de exportaciones

8. Macroconsult S.A., *La política tributaria en los proyectos mineros*, 1997.

tradicionales (excluye únicamente las exportaciones mineras) sólo crecerá al 5% promedio anual.

Cuadro No. 5

PROYECCIONES NORMATIVAS
(US\$ millones corrientes)

Años	PBI	Importaciones totales	Exportaciones totales	Exportacio- nes mineras	Servicio de deuda pública externa
1991	42,508	3,596	3,406	1,535	
1992	42,013	4,002	3,660	1,820	
1993	41,248	4,123	3,523	1,495	
1994	50,014	5,545	4,573	1,966	
1995	58,942	7,687	5,576	2,609	
1996	62,351	7,893	5,897	2,654	
1997	63,995	8,442	6,324	2,845	1,381
1998	68,547	8,565	7,008	3,200	1,519
1999	73,422	9,174	7,766	3,621	1,661
2000	78,644	9,826	8,606	4,101	1,697
2001	84,238	10,525	9,537	4,642	1,701
2002	90,229	11,274	10,568	5,249	1,731
2003	96,647	12,076	11,711	5,978	1,867
2004	103,521	12,935	12,978	6,785	1,879
2005	110,884	13,855	14,382	7,689	1,838
2006	118,770	14,840	15,937	8,705	1,838
2007	127,218	15,896	17,661	9,843	1,838

1/ PBI estimado sobre la base de una tasa de inflación de 2.5% a partir de 1997.

Fuente: Macroconsult S.A., *La política tributaria en los proyectos mineros*, Lima: Macroconsult, 1997.

Según el informe, con la finalidad de lograr este objetivo, es indispensable un nivel mínimo de nuevas inversiones mineras equivalente a US\$ 7,500 millones, cifra que, según información registrada en el Ministerio de Energía y Minas, sería factible de alcanzar (ver el Cuadro No. 6). Actualmente, según un detallado listado del Ministerio de Energía y Minas, existen 206 proyectos en construcción, exploración y estudio, los cuales representan alrededor del 90% de las nuevas inversiones mineras requeridas, es decir, US\$ 6,764 millones, aunque sólo el 13% está comprometido y el resto se encuentra aún en evaluación por parte de los inversionistas. En este contex-

to se necesita que la gran mayoría de los proyectos en estudio sean ejecutados, lo que requerirá, según los casos específicos estudiados por Macroconsult, cambios en algunos aspectos tributarios, con el fin de que las inversiones tengan la rentabilidad adecuada para llevarse adelante.

Considerando que alrededor del 67% del potencial de exploración, es decir, 60 millones de has, se encuentran aún inexploradas, las expectativas de crecimiento futuro de la minería –más allá del año 2,007- son positivas. El país cuenta con amplias posibilidades de inversión en exploración de minerales que pueden generar las inversiones necesarias para alcanzar un crecimiento sostenido, más aún ahora que las principales empresas mineras del mundo están presentes en el Perú.

Cuadro No. 6

**EVOLUCIÓN ESTIMADA DE LAS INVERSIONES MINERAS
EN EL PERÚ: 1993-2005
(US\$ millones)**

	1993-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001-2005	Total
Expansión	545	418	444	330	177	92	92	2,098
Construcción	345	20	2	0	0	0	0	367
Estudio de factibilidad	62	340	1,381	1,380	1,294	894	160	5,511
Exploración	56	164	144	187	117	109	109	886
Total	1,007	943	1,970	1,898	1,589	1,094	360	8,862

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, tomado de *Peru Mining Oil and Energy*, Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, 1995.

Elaboración: Macroconsult S.A.

3.2 Retos y tareas pendientes en el proceso de reforma estructural

El Perú se encuentra en el proceso de alcanzar un nivel de desarrollo económico sostenible en el tiempo, para lo cual aún existen retos y tareas pendientes que debe realizar en los próximos años. Entre las más importantes figuran la modernización de la administración pública, la continuación del proceso de privatización, la puesta en marcha y la regulación de las concesiones, la implementación de una política óptima de regulación de mercados y la aplicación de una política social basada en la inversión del sector público, en la cual también participe el sector privado.

La reforma del Estado

El proceso de reforma del Estado es la misión más importante que tiene actualmente el gobierno peruano. Ésta se inició en verdad en 1990 con el proceso de privatización y transferencia de propiedad y responsabilidad de las empresas del sector público al sector privado. Actualmente, el Estado, según la Constitución del Perú de 1993, debe cumplir las funciones de defender la soberanía nacional, garantizar la vigencia de los derechos humanos y la seguridad ciudadana y promover el bienestar general de toda la sociedad.

A pesar de que el sector público aún cuenta con alrededor de 700,000 empleados, que representan el 30.3% de la PEA, distribuidos entre los ministerios públicos y otros organismos públicos autónomos y descentralizados, este aparato no ha sido capaz de brindar eficientemente los servicios sociales de educación y salud, ni un sistema judicial expeditivo y confiable, ni un clima de seguridad ciudadana monitoreado por la Policía Nacional. Por ello, resulta imprescindible promover una administración pública eficiente que atienda las necesidades de la sociedad y que asigne eficientemente los recursos en el marco de un proceso de descentralización política y económica.

Empresas públicas en lista de espera y su marco regulatorio

La privatización de empresas públicas ha constituido una primera etapa en la tarea de incorporar efectivamente a una mayor cantidad de los inversionistas privados en el esfuerzo productivo nacional. Desde sus inicios hasta la actualidad se han privatizado más de 100 empresas públicas pertenecientes a los sectores de telecomunicaciones, electricidad, minería, hidrocarburos, industria, entre otros.

Hoy en día son menos las empresas públicas en lista de espera en el proceso de privatización; entre las más importantes se encuentran, en el sector de minería, parte de la empresa Centromín; en hidrocarburos, la Refinería de Talara y el Oleoducto Nor-Peruano; en electricidad, Electroperú, entre otras empresas de menor importancia.

Junto con la privatización resulta imprescindible completar el establecimiento de organismos reguladores cuyo principal objetivo sea implementar y administrar un marco regulatorio de operación que promueva la inversión privada en el sector y que evite abusos y comportamientos socialmente ineficientes. En este sentido, a pesar de haberse creado el Organismo Supervisor de Inversiones en Energía (OSINERG), cuya finalidad es fiscalizar las actividades de las empresas del sector hidrocarburos y energía, aún no

queda claro el papel del Estado como ente regulador, ya que no se define su influencia sobre el nivel de precios ni su relación con INDECOPI y PERUPETRO.

Las concesiones de infraestructura y obras públicas y su marco regulatorio

Una segunda etapa en el proceso de promoción de la inversión privada se refiere a la atracción de capital privado hacia la construcción y la administración de obras de infraestructura pública. Con la finalidad de cumplir esta tarea, el Poder Ejecutivo creó en agosto de 1996 la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI), cuya función es la de diseñar, implementar y regular el proceso de concesiones. La promoción de cada proyecto de concesión específico será realizada por el propio Comité Especial, que debe velar por la optimización de dicho proceso.

El principal objetivo de PROMCEPRI será impulsar el proceso de concesiones de obras de infraestructura pública, con la finalidad de permitir que el Estado focalice sus recursos en obras con menor rendimiento financiero pero mayor rendimiento social. El proceso de concesiones contempla a ocho sectores específicos: carreteras, infraestructura eléctrica, infraestructura portuaria, comunicaciones, aeropuertos, hídricos, ferrocarriles y turismo.

En el mediano plazo, y como parte de las tareas pendientes que deberá cumplir el gobierno, se encuentra la creación de organismos reguladores de la actividad de construcción de infraestructura pública, pues estas actividades bajo el control privado pueden ser administradas sin considerar los beneficios y los perjuicios para la sociedad; en este sentido, la intervención del Estado a través de organismos reguladores resulta indispensable.

Participación del sector privado en los sectores sociales

Uno de los principales objetivos nacionales en el Perú es la disminución de la pobreza, especialmente la extrema pobreza. Considerando esta meta, resulta indispensable continuar con la reforma del Estado e implementar políticas que promuevan la participación del sector privado en la administración de la educación y la salud, dejando al Estado la tarea de proveer estos servicios a los estratos de ingresos bajos de la sociedad.

En este sentido, en noviembre de 1996, el gobierno creó la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud, cuya función es la de autorizar, supervisar y regular a las entidades públicas o privadas que provean cobertura de seguros en servicios de salud. Por otra parte, se ha promulgado la Ley de Modernización de la Seguridad Social, que introduce la compe-

tencia en el mercado de seguros de salud y promueve el ingreso de capital privado en el sector, tal como ya ocurrió con los Fondos Privados de Pensiones AFP's, con buenos resultados.

En este proceso, la participación del sector privado es importante, aunque debe considerarse el control y la supervisión de estas prestaciones con la finalidad de asegurar el éxito de los programas.

Las tareas y los retos pendientes en los sectores de la seguridad social, la salud y la educación son enormes y se encuentran definidos y orientados directamente al alivio y la atención de los estratos más pobres de la población.

La sociedad civil como líder del desarrollo

La frase de Armand Matterland, "la aspiración de hoy no es más mercado ni más Estado, sino más sociedad civil", parece resumir adecuadamente las necesidades del mundo moderno. La sociedad civil ha emergido recientemente como un concepto que va más allá de lo económico y lo político, que se enraiza de manera particular en la vida cultural y ética de los pueblos. Sociedad civil es el término que se usa para referirse a las asociaciones gremiales, educativas, las ONGs, los grupos profesionales y comunitarios, los empresarios e intelectuales, etc; constituye todo aquello que está dentro del continuo que comienza con la familia -lo más privado- y termina con el gobierno -lo más público-.

También en el Perú el concepto de sociedad civil está emergiendo con fuerza y está siendo reivindicado como el vehículo a través del cual se pueden canalizar y promover las reformas requeridas para lograr el desarrollo del país.

Vale la pena enfatizar que, en el Perú de hoy, la diferencia entre Estado y gobierno no está aún completamente definida, lo que constituye un factor muy importante para determinar la estabilidad futura del actual modelo. Es decir, se debe evitar que el modelo económico que se viene aplicando, en líneas generales correcto, se asocie con recetas políticas, partidos o personas. Este modelo debe ser considerado como un tema de Estado, de largo plazo, no sujeto -en lo esencial- al debate electoral ni a seguir la suerte política -buena o mala- de quienes acertadamente lo impulsaron.

Es indudable que para eliminar la incertidumbre sobre el futuro se requiere de dos elementos íntimamente relacionados: un conjunto de políticas económicas consistentes y un sistema político relativamente predecible que lo respalde. Aparentemente, en el Perú se ha logrado avanzar en la primera parte, pero aún falta lograr un modelo político sostenible y que no dependa de una sola persona o de un grupo para funcionar.

En este sentido, el sector privado, entendido en su acepción más amplia de sociedad civil, debe necesariamente tomar el liderazgo con la finalidad de lograr que no sea alrededor de personas o de grupos que se logre definir el sistema político, el rol del Estado y finalmente el modelo de desarrollo del país, sino alrededor de ideas y de propuestas que tengan un consenso amplio, que sean avaladas y ejecutadas por líderes, grupos y clases que crean firmemente en ellas. En este sentido, una visión de futuro para el Perú puede ser un punto de partida importante para lograr la unidad básica que se requiere para que el actual modelo económico subsista en un marco político democrático y cuente con el apoyo mayoritario.

Los dos elementos indispensables básicos que deben estar presentes en una visión de futuro para el Perú son el crecimiento de la economía y la educación de la población. El crecimiento tiene que darse cuidando la estabilidad, incrementando las exportaciones, generando empleo y respetando el ambiente. La educación es indispensable con el fin de promover valores de solidaridad y principios éticos comunes para toda la población, elevar el nivel tecnológico de los trabajadores, y educar para que el Perú sea capaz de enfrentarse exitosamente al inevitable proceso de globalización que se viene dando, producto del progreso científico y de las nuevas tendencias de apertura económica.

El modelo implementado en el Perú en el campo económico no ha sido inventado por los peruanos; es el modelo que universalmente vienen aplicando los países que quieren modernizar sus economías. Es cierto que en el Perú se ha aplicado con coraje y bastante eficiencia, aunque también es cierto que existían pocas alternativas. El imperativo actual es perseverar con el fin de lograr que lo avanzado no se pierda y que el beneficio de la modernización y del progreso alcance a las grandes mayorías nacionales. Para ello, el liderazgo de la sociedad civil en el proceso político es indispensable.

3.4 Buscando el consenso para una visión del Perú al año 2020⁹

El reto más importante que tiene la clase dirigente, la intelectualidad, el empresariado, el gobierno y la comunidad en su conjunto, es crear una visión para el futuro que oriente y ordene los esfuerzos en la misma dirección y en el mismo marco. El objetivo mayor debe ser alcanzar una democracia y una economía significativas para toda la sociedad, que generen elevados estándares de educación y bienestar.

9. CADE, *Propuesta de visión del Perú al año 2020*, XXXIV Conferencia Anual de Ejecutivos, 1996.

Los empresarios peruanos reunidos en Arequipa en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) han hecho una primera propuesta de esta visión que, aceptando los grandes retos de la globalización y de la construcción de una democracia solidaria, y considerando el potencial de recursos naturales del país, proyecta al Perú en el año 2020 como la primera potencia pesquera del mundo, el primer país agroindustrial exportador de la región y uno de los principales líderes en la producción del sector minero-metalúrgico. Asimismo, considera que su ubicación geográfica estratégica debe llevar al Perú a ser el centro de las comunicaciones terrestres, marítimas, fluviales y aéreas del Pacífico Sur.

Por su parte, la biodiversidad de especies animales y vegetales y los esplendorosos paisajes naturales e históricos harán que el Perú pueda ser un líder mundial en la investigación de su biodiversidad y biotecnología, un importante conservador del ambiente y de los bosques tropicales y un importante receptor turístico en el ámbito mundial.

CADE 1996

Propuesta de visión del Perú al 2020

“El Perú será el país latinoamericano más integrado al mundo, en el comercio, la inversión y la tecnología”

“El Perú será una democracia avanzada, socialmente integrada y plural, con educación y empleo de calidad, que habrá eliminado al extrema pobreza”

- Será el primer país agroindustrial exportador de la región.
- Será la primera potencia pesquera del mundo.
- Será un destino privilegiado del turismo mundial.
- Será un líder en la producción minero-metalúrgica.
- Será un importante centro financiero internacional.
- Será el centro de las comunicaciones terrestres, marítimas, fluviales y aéreas del Pacífico Sur.
- Será líder mundial en la investigación de su biodiversidad, la biotecnología y en tecnología forestal reproductiva.
- Será celoso conservador del ambiente y especialmente de los bloques tropicales.
- Será un país orgulloso de su cultura y abierto a la cultura global.
- Será una nación en paz con sus vecinos y con armonía entre sus ciudadanos.

Si bien esta propuesta es tan sólo el paso inicial en el proceso de contar con una visión de futuro que sea compartida por gran parte de los peruanos —el presidente Fujimori que clausuró la reunión, la hizo suya también—, es igualmente una señal muy positiva del nuevo modo de pensar que está emergiendo en el país luego de los años de crisis y terror. En algunos países como Malasia y Singapur, contar con una visión compartida ha sido un factor unificador importante para el espectacular desarrollo experimentado por esas sociedades.

Los dos elementos rectores de ese esfuerzo deben ser el crecimiento económico y la educación. Un crecimiento basado en el sector privado orientado a la exportación (minería, pesquería y agroindustria) y a la generación de empleo (agroindustria y turismo) y que además preserve el medio ambiente. Una educación en valores y solidaridad, y también para el trabajo, pero que además eduque para la globalización con el fin de que los peruanos puedan ser activos y respetados ciudadanos del mundo del siglo XXI.

4. Reflexiones finales

El proceso de ajuste, reforma estructural, reinserción y pacificación que se ha dado en el Perú en los últimos siete años, en forma simultánea y en muchos casos desordenada, era indispensable. De no haber sido así, cualquiera de las fuerzas negativas que se habían desatado podían haber crecido a tal punto que habrían logrado la desintegración de la sociedad peruana. Esto podría haber ocurrido por la vía de la hiperinflación y el caos económico, por la vía del aislamiento del resto del mundo en plena euforia de la globalización, o por la vía de la violencia extrema desatada por el terrorismo, el narcotráfico, la pobreza y la delincuencia.

El proceso se dio, en gran medida entonces, porque era un mandato de la realidad existente a inicios de la década de los noventa, ya que de ello dependía la supervivencia nacional. En muchos casos, las medidas correctivas se tomaron por convicción; en otros, por necesidad, pero lo cierto es que siete años después el Perú es un país distinto. Se ha recuperado el orden y la estabilidad en materia económica; nuevamente, el país existe para el mundo como un interlocutor válido y como una posibilidad de negocios. Internamente, la población ha vuelto a creer en sus gobernantes y a tener esperanzas en el futuro a pesar de todo lo grave y lo dramático de los momentos que han pasado y que aún vive una gran mayoría de los peruanos.

La pregunta fundamental que, desde el punto de vista económico, debe formularse ahora, luego de lograda la estabilidad fiscal y monetaria, se refiere al futuro. ¿Estamos en un nuevo movimiento del péndulo y, como

tantas otras veces, la economía peruana volverá a terminar en una crisis de balanza de pagos? ¿Será necesario un nuevo y drástico ajuste con el fin de frenar un crecimiento que no pueda ser avalado gradualmente por el ahorro interno? ¿Es el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos sostenible en el tiempo, sobre todo si se consideran los compromisos de deuda externa que tiene pendientes el Perú?

La respuesta a estas preguntas requiere una evaluación sobre la posibilidad del crecimiento futuro de la economía peruana, a partir del potencial de nuevas inversiones que amplíen la actual capacidad instalada sobre la base de los recursos con que cuenta el país y en dirección a aumentar sustancialmente sus exportaciones y dar empleo a su creciente población. Si la economía peruana es capaz de crecer sostenidamente a una tasa promedio de por lo menos 5%, si es capaz de hacerlo exportando y creando empleo significativamente, entonces la viabilidad de mediano plazo será posible.

En este sentido, la política actual de atraer inversiones extranjeras, a través del programa de privatizaciones y vía un tratamiento no discriminatorio a dichas inversiones, parece absolutamente razonable para enfrentar la situación de partida. Las inversiones nacionales, dada la magnitud y la duración de la crisis interna, serán menores y demorarán más. La reconstrucción significativa de la capacidad de ahorro interno tomará necesariamente algunos años, puesto que pasa por un período de acumulación que implica sacrificar el consumo, ya sustancialmente bajo en el Perú desde hace muchos años.

Se requieren montos de inversión cercanos al 25% del PBI con el propósito de avalar el crecimiento señalado de alrededor de 5%. Estos montos de inversión se han venido dando en los últimos cuatro años (23% en promedio). Las recientes políticas de reestructuración de la deuda externa, la continuación del proceso de privatización y de concesiones, así como las oportunidades que el país ofrece a los inversionistas locales y del exterior, parecen indicar que estos requerimientos de inversión se pueden seguir sosteniendo en el futuro cercano.

Una mirada más cercana al sector minero permite comprobar la existencia en el Perú de un *boom* de exploraciones y estudios que está representado por más de 200 proyectos que de llegarse a ejecutar permitirían un crecimiento de las exportaciones mineras de alrededor de 14% anual hasta el año 2007, lo que sería compatible desde el punto de vista del equilibrio externo, y bajo ciertos supuestos explicitados en el informe, con un crecimiento del producto de 4.5%. También es cierto que para que estos proyectos se realicen en su mayor parte se requiere aún de algunos ajustes del sistema tributario y continuar con las reformas estructurales. La tarea es

lograr un futuro *boom* de inversiones mineras, que podría ser la consecuencia del actual *boom* de exploraciones y estudios.

Actualmente, como nunca, el Perú tiene a la mano la posibilidad de lograr un futuro sostenible en el mediano plazo, al menos desde el punto de vista económico. Probablemente, para que ello sea posible hay que resolver en paralelo el grave problema de gobernabilidad que aqueja al país. Hasta el momento no se observa con claridad un fortalecimiento institucional que brinde confianza en el mediano plazo y garantice la alternancia legítima de los gobiernos en el poder.

Asimismo, está abierto el tema del rol del Estado, más allá de la reforma del Poder Ejecutivo que aún no comienza. Según menciona Shane Hunt, "para tener un modelo consistente de largo plazo, se necesita un Estado fuerte. Pero es necesario resaltar que un estado fuerte no significa un Estado intervencionista. Un Estado debe ser fuerte en el sentido que tiene la capacidad de defenderse en contra de las presiones de la sociedad, de manera que pueda seguir adelante con una línea consistente de comportamiento. Así también un Estado mínimo, no intervencionista, tiene que tener la fuerza para mantener esa línea"¹⁰.

Luego, Hunt se pregunta: ¿cómo se puede tener un Estado fuerte? ¿cuál es la fuente de la fortaleza? En su respuesta señala tres alternativas:

- i. Un Estado autónomo, alternativa que descarta para el Perú porque sería autoritaria. Señala que ésta no parece ser una alternativa posible en el Perú ni en América Latina por la preferencia de la población por la libertad y por las presiones internacionales.
- ii. Un Estado que tenga el apoyo de una clase dominante, alternativa que también es desestimada para el Perú, puesto que, como sostiene correctamente, en el país no existe una clase dominante en la actualidad.
- iii. Un Estado que esté respaldado por una coalición dominante. Concluye que esta es la única posibilidad para el Perú y luego señala la siguiente pregunta: ¿cómo es posible construir una coalición dominante?

La respuesta de Shane Hunt es que se requiere de un movimiento "populista" en el buen sentido de la palabra, es decir, no populista al estilo de la definición que normalmente se usa en economía, como intervencionista y de irresponsabilidad fiscal, sino populista "en tanto combine clases

10. Hunt, Shane, *Crecimiento económico a largo plazo: Perú y América Latina en el contexto mundial*, IEP, 1995.

potencialmente en conflicto, poniéndolas en una coalición que supera la potencialidad de lucha de clases”¹¹.

Es en este sentido que en la tercera sección de este informe se recoge la Visión al año 2020 que presentó el Cade 96. Una visión, un objetivo común que beneficie potencialmente a la gran mayoría de los peruanos, puede ser la idea fuerza que contribuya a superar la “potencialidad de la lucha de clases” y permita construir en el Perú una coalición dominante que unida sobre la base de un futuro a alcanzar pueda orientar sus esfuerzos e iniciativas en la misma dirección, es decir, progreso económico en el marco de la democracia y el Estado de Derecho.

11. *Ibid.*

Bibliografía

- AFP Horizonte, *Tres años del sistema privado de pensiones (1993-1996)*, Lima: 1996.
- Alvarez Rodrich, Augusto, *Empresas estatales y privatización*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, APOYO, 1991.
- Alvarez Rodrich, Augusto, *Los objetivos de las empresas estatales*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, diciembre 1985.
- BCRP, *Tipo de cambio real*, Departamento de Análisis del Sector Externo, 1995.
- CADE, *Propuesta de visión del Perú al año 2020*, XXXIV Conferencia Anual de Ejecutivos, 1996.
- CONITE, *Boletín Estadístico*, 1996.
- Comisión de Promoción de Inversión Privada, *Informativo COPRI*, marzo-abril 1997.
- Cuba, Elmer, "Estimación del PBI potencial y la brecha del PBI: 1970-1995", en *Revisita Economía*, Lima: PUCP, 1995.
- Fitzgerald, E.V.K., *State Capitalism in Perú: A Model of Economic Development and its Limitations*, Princeton University, 1983.
- Fundación Friedrich Ebert, *Foro Económico: Proceso de Privatización*, Lima: octubre 1992.
- Gavin M.; R. Haussman y E. Talvi, *Ahorro, crecimiento y vulnerabilidad macroeconómica: la experiencia de Asia y América Latina*, OCE-BID, 1996.
- Hunt, Shane, *Crecimiento económico a largo plazo: Perú y América Latina en el contexto mundial*, IEP, 1995.
- "Los monopolios en el Perú", en *Perú Económico*, Apoyo, vol. XVIII, N° 3, marzo 1995.
- Macroconsult S.A., *El sector privado: obstáculos a la inversión*, febrero 1992.
- Macroconsult S.A., *Reporte Económico Mensual*, enero 1990.
- Macroconsult S.A., *Reporte Económico Mensual*, junio 1994.
- Macroconsult S.A., *Reporte Económico Mensual*, octubre 1995.
- Macroconsult S.A., *Reporte Económico Mensual*, agosto 1996.
- Macroconsult S.A., *Reporte Económico Mensual*, enero 1997.
- Macroconsult S.A., *Reporte Económico Mensual*, febrero 1997.
- Macroconsult S.A., *Reporte Económico Mensual*, abril 1997.
- Macroconsult S.A., *La reforma comercial en el Perú después de 1990*, agosto 1991.
- Macroconsult S.A., *La política tributaria en los proyectos mineros*, 1997.
- Memoria SAFP*, 1993-1994-1995.
- Morandé Felipe, *El ahorro en Chile: ¿dónde estuvo el acierto?*, OCE-BID, 1996.
- "Privatización en el Perú", en *Perú Económico*, Apoyo, vol. XVII, N° 6, junio 1994.
- Segura, Alonso, "Efectos de la reforma financiera sobre la banca en el Perú", en *Notas sobre el Debate* N° 12, Lima: GRADE, octubre 1995, pp. 79-146.
- Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, *Perú Mining Oil and Energy: 1995*.
- SUNAD, *Boletín Estadístico de Comercio Exterior Regímenes Definitivos*, marzo 1997.

IV

Estabilización, reforma estructural y desempeño industrial

Luis Abugattas

Introducción

En agosto de 1990, a poco de iniciarse el primer mandato del presidente Fujimori, la política económica, junto con el modelo de desarrollo que imperaba desde los años sesenta, sufrió un cambio radical. Las políticas de ajuste estructural llevaron al abandono de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), mientras que al mismo tiempo se adoptó un estricto programa de estabilización macroeconómica. De esta manera, se eliminaron los controles sobre precios, se liberalizó el tipo de cambio y las tasas de interés, se desreguló el mercado laboral, se inició la reforma tributaria y se liberalizó el comercio, con lo cual se eliminaron todas las barreras no arancelarias y se redujeron y armonizaron los aranceles. El proceso de reforma estructural en el Perú fue quizás el más intenso y rápido de América Latina en años recientes.

El desarrollo industrial había sido el objetivo central de la política económica desde la promulgación de la primera ley de desarrollo industrial (Ley 13270) en 1959, cuando comenzó el proceso de sustitución de importaciones. Las reformas introducidas por el gobierno de Fujimori dismantelaron el armazón legal establecido para promover el desarrollo industrial, sin dejar claro el papel que se le asignaba a la industria dentro del desarrollo nacional. En efecto, no se anunció política explícita alguna para la industria manufacturera. De hecho, se ha sugerido que "no hay mejor política industrial que la ausencia de política industrial"¹. En contraste, de 1990 en adelante, se tomaron varias medidas que favorecían a otros sectores económicos. Según declaraciones gubernamentales, el futuro económico del país se basaría en la priorización de la agricultura, la pesca, la minería y el turismo². Por lo tanto, el modelo económico del gobierno de Fujimori se basaba principalmente en el desarrollo de los sectores de exportación primaria. Mientras tanto, las políticas de estabilización y las reformas estructurales subsiguientes

1. Távara, José, "La política industrial 1990-93: diagnóstico y opciones", en *Pretextos*, No. 1, abril 1994.

2. Promperú, *Perú país en marcha: oportunidades de inversión*, Lima: Promperú, 1997.

tes dejaron a la industria manufacturera expuesta a un período drástico de ajuste diseñado para eliminar los últimos vestigios de la ISI.

El propósito de este capítulo es analizar el desempeño del sector industrial en el período 1990-97 y ver como se ajustó a las nuevas circunstancias. Se ha vuelto un lugar común entre los analistas económicos culpar a la ISI por la aparición de un sector industrial altamente ineficaz, capaz de crecer sólo porque estaba protegido por un sistema artificial de aranceles, en el marco de políticas de orientación 'populistas'. Por consiguiente, muchos esperaban que el cambio radical en las políticas y la eliminación de la ISI llevarían a una desindustrialización generalizada, puesto que la industria peruana no podría enfrentar la competencia extranjera y sería incapaz de ajustarse a las nuevas circunstancias. ¿Qué tan severo fue el impacto de las políticas introducidas después de 1990? ¿Han demostrado tener razón los adivinos? ¿Qué cambios se han sucedido en la estructura de la producción y el empleo? ¿Cómo se ha adaptado el sector manufacturero a estos cambios? Éstas son algunas de las preguntas que se intentará responder en este capítulo. Los hallazgos encontrados constituyen sólo la primera etapa en un proyecto de investigación más ambicioso actualmente en marcha; por ello, no deberían tomarse como exhaustivos o como la última palabra sobre el tema³.

1. La industrialización por sustitución de importaciones en el Perú (1960-90)

Antes de empezar a evaluar el impacto de las políticas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural a partir de 1990, merece la pena destacar algunas de las características principales del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en el Perú. Hasta cierto punto, éstas varían de la norma clásica latinoamericana, y tienen un impacto importante en el desarrollo y desempeño industrial en el período 1990-97.

En primer lugar, el proceso de ISI empezó relativamente tarde en el Perú comparado con otros países de América Latina. Entre 1948 y 1960, la política económica estuvo orientada por el modelo liberal clásico. La ISI se

3. Los estudios sobre el desempeño industrial sufren de una falta de disponibilidad de material estadístico. Las estadísticas industriales que se derivan de la encuesta anual llevada a cabo por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Internacionales (MITINCI) sólo llegan hasta 1992. Consecuentemente, debido al retraso en la elaboración de una nueva base estadística, los cálculos sobre el crecimiento del sector se basan en la ponderación sectorial de la estructura de 1979. Los cálculos basados en cifras de 1994 pueden generar resultados significativamente diferentes. Las cifras preliminares fueron presentadas en Abugattas, Luis, "Lineamientos para una política de desarrollo industrial", en *Socialismo y Participación*, No. 74, junio 1996.

adoptó como paradigma de política de desarrollo sólo a principios de los sesenta, a partir de la ley de promoción industrial de 1959, durante el primer gobierno de Belaunde (1963-68). El proceso se consolidó y profundizó con la Ley General de Industrias de 1974 (Ley 18350) y las políticas llevadas a cabo por el gobierno militar, particularmente durante su primera fase bajo el general Juan Velasco. El régimen industrial se hizo algo más flexible con la Ley de Industrias de 1982 (Ley 23407) y los primeros intentos de liberalización económica emprendidos por la segunda administración de Belaunde (1980-85).

No obstante, la industria manufacturera ya representaba el 20,8% del PBI en 1954 y creció a un promedio anual de alrededor del 8% durante los años cincuenta. De esta manera, el crecimiento industrial precedió a las leyes específicamente diseñadas para promover la sustitución de importaciones. Hacia 1974, la industria manufacturera representaba el 26,6% del PBI, su punto más álgido, para luego caer al 23% del PBI durante la mayor parte del período subsiguiente. De esta manera, diversas industrias - entre ellas las de alimentos y bebidas, las textiles y las de procesamiento de materias primas para la exportación- se desarrollaron al margen de las políticas de ISI, principalmente gracias a su competitividad internacional y sus ventajas comparativas. Además, se puede decir con certeza que el papel que las políticas de ISI jugaron en la expansión de la producción manufacturera se limitó a algunos sectores específicos. El impacto de la ISI representó un incremento de la participación de la manufactura en el PBI, como máximo, del orden del 5%.

En segundo lugar, el rápido crecimiento de la producción manufacturera bajo el amparo de las políticas de ISI estuvo concentrado básicamente a finales de los sesenta y principios de los setenta, cuando las tasas de crecimiento anual llegaron a un promedio de alrededor del 7,3%. A partir de entonces, el dinamismo relativo del sector industrial disminuyó. Mientras que la tasa de crecimiento de la producción industrial alcanzó un promedio de alrededor del 5% en el período 1970-75, ésta cayó en los cinco años siguientes (1975-80) al 1,5%. Durante los ochenta, la tasa media de crecimiento industrial fue negativa. De esta forma, el dinamismo creado con el experimento de la ISI se agotó relativamente rápido en el caso peruano. La década de rápido crecimiento industrial concluyó alrededor de 1974, dando paso a un período de inestabilidad económica con sucesivos intentos de estabilización. Finalmente, este declive relativo llegó finalmente a extremos bajo el gobierno de Alan García (1985-90), especialmente después de 1988, cuando la industria manufacturera entró en una fase de crisis profunda. Como se verá más adelante, se puede afirmar que esta fase tuvo un impacto

más importante en el sector industrial que las reformas liberalizadoras adoptadas después de 1990 por el gobierno de Fujimori.

En tercer lugar, las políticas de protección industrial adoptadas para promover la ISI estuvieron sujetas a múltiples excepciones y regímenes especiales para actividades económicas específicas. Por tanto, aunque las barreras arancelarias fueron relativamente altas y se introdujeron políticas (tales como el Registro Nacional de Manufacturas) que buscaban crear ventajas domésticas especiales para ciertos productos industriales, estas barreras y privilegios no fueron tan uniformes o sólidos como parecían. A finales de los ochenta, había 114 dispositivos legales vigentes que conferían exenciones arancelarias a una amplia gama de productos. De hecho, el ingreso arancelario real, calculado sobre la base de los aranceles que realmente se pagaron sobre el valor de las importaciones, aumentó después de la reducción arancelaria que tuvo lugar junto con la eliminación de todas las exenciones. La protección de la producción nacional fue alta durante la fase de ISI para los productos de consumo duraderos y no duraderos, mientras que había múltiples exenciones para los insumos, bienes intermedios y de capital. Éstos efectivamente limitaron la expansión de la ISI y aceleraron su agotamiento.

Finalmente, otra característica de la ISI en el Perú, que ayuda a explicar el agotamiento relativamente rápido del modelo, independientemente de sus contradicciones intrínsecas, las cuales ya se han discutido ampliamente en la literatura existente, está relacionada con el contexto socio-político en el que la ISI se desarrolló. El punto álgido de la ISI tuvo lugar durante la fase más radical del gobierno militar de 1968 a 1980. Las políticas distributivas adoptadas por dicho gobierno, los altos niveles de movilización social que estimuló, el aumento en la intervención estatal, la retórica oficial contra el sector privado y los varios ataques contra el régimen de propiedad existente, influyeron sobre el comportamiento empresarial en el sector industrial, especialmente con respecto a las decisiones de inversión y el horizonte temporal de las decisiones empresariales. Medidas específicas tales como las leyes de estabilidad del empleo, la introducción de la comunidad industrial, con el sistema de participación de los trabajadores en la gerencia y en las utilidades, así como el clima general de intervención estatal, sólo fueron finalmente revocadas con las reformas de los años noventa. Estos factores jugaron un papel clave en las decisiones empresariales, y limitaron lo que podía haber sido un período más armonioso de ISI.

A pesar de los problemas que sufría el sector industrial, así como las limitaciones e incoherencias en el programa de ISI, la industria se desarrolló a partir de los años sesenta y llegó a jugar un papel importante en el desarrollo general de la producción nacional. Aparte de representar hasta el

26% del PBI en su punto más álgido, el sector industrial producía un valor agregado de cerca de 8 mil millones de dólares a principios de los noventa y ofrecía empleo al 17% de la fuerza laboral. En la primera fase, la producción industrial creció considerablemente más rápido que la economía en general, actuando como 'motor de crecimiento', sobre todo en el período 1960-74.

En suma, el sector manufacturero alcanzó un grado importante de desarrollo durante el período de ISI. Sin embargo, antes de las políticas de estabilización introducidas en 1990 y de las reformas que derivaron de ellas, el sector industrial ya había caído en una crisis que reflejaba el agotamiento del modelo. Esta crisis se hizo aun más aguda con el populismo macroeconómico del gobierno de García y sus consecuencias. En el período 1988-90, la producción industrial sufrió una severa contracción de alrededor del 30%. Los indicadores principales del comportamiento industrial -la utilización de capacidad instalada, el empleo y la rentabilidad entre otros- reflejaron dicho deterioro. La crisis económica de esos años redujo el valor neto de una amplia gama de empresas industriales y llevó al cierre de muchas otras. Esta crisis tuvo efectos prolongados que impactaron sobre el efecto de las reformas introducidas por el gobierno de Fujimori y la capacidad de las empresas para ajustarse a éstas.

De esta manera, el comportamiento de la industria manufacturera durante los noventa reflejó no sólo las políticas adoptadas por el gobierno de Fujimori sino también el legado de los ochenta y, en particular, el agotamiento del modelo de ISI. Es muy difícil aislar un factor del otro. En los apartados siguientes se incluirán ambos aspectos en la discusión de los diversos sectores industriales y su desempeño durante el proceso de liberalización económica.

2. La liberalización económica y el desarrollo industrial, 1990-97

Desde agosto de 1990, y como consecuencia de las políticas de estabilización adoptadas y las reformas estructurales que siguieron, el sector industrial sufrió un ajuste drástico; con seguridad puede afirmarse que se encontró en una situación difícil. El sector se vio afectado por dos tipos diferentes de medidas: i) una liberalización comercial radical; y ii) los efectos en los precios relativos de la liberalización y la desregularización de los mercados internos.

En primer lugar, como resultado de la apertura comercial, se incrementó abruptamente la competencia de productos importados. Al mismo tiempo que se eliminaron todas las prohibiciones a la importación y las restricciones no arancelarias, se redujeron los aranceles y se hicieron más

uniformes. El nivel arancelario promedio cayó del 66% en 1989 al 16,1% en 1992. Bajo la nueva reglamentación arancelaria, las importaciones pagaban una tasa del 25% o del 15%; el 87% de todos los artículos importados pagaba la tasa más baja. El nivel más alto de protección se limitaba a la producción textil, prendas de vestir, calzado, algunos productos agrícolas y determinados productos de línea blanca. La liberalización comercial inicial fue la más drástica de las aplicadas en América Latina.

La liberalización comercial comenzó una segunda fase a principios de 1997, cuando se redujeron aún más los aranceles, del 25% al 20% y del 15% al 12%, aunque para un número limitado de artículos se ofreció protección adicional con una sobretasa temporal del 5%. Como resultado, el nivel arancelario promedio disminuyó al 13%. El proceso de liberalización comercial se reforzó aún más con los varios acuerdos comerciales a los que se llegó con países vecinos. La liberalización comercial condujo a un incremento pronunciado en las importaciones. En el caso de los bienes de consumo, las importaciones aumentaron cinco veces más, de 338,3 millones de dólares en 1990 a 1,850 millones en 1996, lo que implica una tasa anual de crecimiento del 27,4%, muy superior al aumento promedio en el crecimiento de la producción interna.

En segundo lugar, es importante recalcar que la liberalización comercial tuvo lugar cuando la estructura de precios, costos y demanda era desfavorable para los productores domésticos. Debido a la liberalización y la desregularización del mercado, así como otras políticas gubernamentales, la estructura de precios relativos restó competitividad a las industrias domésticas. Todas estas medidas aumentaron los costos de producción: la tasa de interés doméstica se incrementó hasta el 40% anual en dólares en las primeras fases de la reforma; subieron los precios de los servicios básicos públicos y del combustible; y se eliminaron los controles sobre los precios de los insumos previamente subvencionados.

Este aumento en los precios coincidió con una caída drástica en el poder adquisitivo de los consumidores. Asimismo, aumentaron los impuestos, en términos de una mejora en los métodos de recaudación como de la introducción de nuevos impuestos tales como el impuesto mínimo a la renta y la transferencia del pago del FONAVI a los empresarios⁴. El aumento en los costos de producción y la carga impositiva (la cual representaba el 24% de los costos brutos de producción en el sector industrial) redujeron los márgenes de rentabilidad, especialmente porque la

4. Para más detalles sobre las reformas fiscales del gobierno, véase el artículo de Durand, Francisco y Rosemary Thorp, "La reforma tributaria: análisis del experimento SUNAT", pp. 379-408.

liberalización comercial hacía más difícil transferir los costos al consumidor.

La liberalización comercial en el Perú también coincidió con un período de apreciación de la moneda nacional, lo que nuevamente diferencia al Perú de experiencias similares en otros países. Las cifras del Banco Central (BCRP) indican que el tipo de cambio real multilateral se apreció contra una canasta de divisas en un 22% entre 1990 y 1997. Otros cálculos del tipo de cambio real, basados en un índice de costos de producción doméstica, sugieren que la tasa de apreciación puede haber sido incluso más alta. La apreciación de la moneda tuvo el efecto de reducir aun más la protección real que disfrutaban los productores domésticos, y aumentó la competitividad de los productos importados.

1. Evolución del sector

¿Cuáles fueron los efectos combinados de estas influencias en el sector industrial? El indicador que a menudo se utiliza para medir, en términos agregados, el impacto de varios elementos sobre el sector es la participación de la producción industrial en el PBI total. Con la disminución de la aportación de las manufacturas a la generación del valor agregado en la economía, lo que se observa a corto y mediano plazo es un proceso de desindustrialización que refleja una disminución en la producción manufacturera en relación a otros sectores. A más largo plazo se puede apreciar una redistribución de recursos hacia las actividades no transables y un aumento en la producción para la exportación en detrimento de las industrias de sustitución de importaciones.

Cuadro No. 1

EVOLUCIÓN DEL SECTOR MANUFACTURERO, 1985-1997

Años	Porcentaje del PBI	Valor agregado (1985=100)	Tasa anual de crecimiento (%)	Índice de producto bruto (1979=100)	Índice de empleo (1979=100)	Índice de productividad laboral (1979=100)
1985	21.76	100.00	6.20	96.80	102.50	89.83
1986	23.25	117.90	18.00	114.20	108.70	117.47
1987	24.55	134.50	14.00	130.10	117.90	123.42
1988	23.47	117.20	-12.80	113.50	115.30	110.11
1989	21.41	94.50	-19.40	91.40	102.70	99.58
1990	21.69	92.10	-2.20	89.40	100.00	100.00
1991	22.51	98.40	6.93	95.60	94.90	112.30
1992	22.25	95.50	-3.84	91.90	85.20	117.35

1993	21.91	100.10	6.25	97.80	78.30	139.30
1994	22.50	116.30	22.51	119.90	75.00	166.60
1995	21.87	121.20	7.64	129.00	75.80	174.93
1996	21.90	124.50	1.82	131.30	74.10	184.20

Fuente: MITINCI.

Elaboración propia.

El Cuadro No. 1 muestra una selección de indicadores sobre la evolución del sector industrial entre 1985 y 1996. Observando la relación de la producción industrial con la producción total, se aprecia claramente que no hubo cambio radical alguno si se compara el período posterior a la reforma (1991-96) con el de 1985-90. En el primero, la producción industrial representaba el 22,15% del PBI, mientras que en el segundo dicha cifra era apenas superior (22,65%). Incluso si se comparan los picos del ciclo económico dentro de cada período, la producción industrial llegó a representar el 23,9% del PBI en 1986-87 y el 22,2% en 1994-95. Estas cifras parecen contradecir la tesis de que las reformas económicas que tuvieron lugar después de 1990 llevaron a la desindustrialización del país. Comparando los dos 'picos', parecería que la magnitud de la desindustrialización se limitó de hecho a 1,7% del PBI aproximadamente. Esta cifra contrasta notablemente con Chile y otros países donde la liberalización comercial y la reforma económica hicieron que la participación industrial en la economía cayera de 25% del PBI a finales de los sesenta a 20% en los ochenta⁵.

Lo que se observa en el Perú es una desindustrialización progresiva que comenzó en 1974 y que se agudizó en los últimos años de la década de los ochenta. En otras palabras, el fenómeno fue muy anterior a las reformas de Fujimori. Sin embargo, respecto al período de reformas de principios de los noventa, parece ser que la industria peruana no fue capaz de recuperarse significativamente, puesto que la proporción de la producción industrial en la producción total no se incrementó durante el curso de los noventa. Esto puede sugerir que aún tienen que sentirse los efectos de largo plazo de las reformas.

Aunque es cierto que la evidencia disponible no sugiere que las políticas de estabilización y las relacionadas con el ajuste estructural produjeron una desindustrialización notable, también está claro que hubo un cambio en la participación de la industria manufacturera en la economía. La producción industrial dejó de ser el 'motor' de crecimiento que había sido en los sesenta. De 1990 en adelante, los sectores que lideraron el proceso de crecimiento

5. Meller, Patricio, *La apertura comercial chilena*, Working Paper 189, Washington: BID, 1992.

fueron los siguientes: construcción, pesca, los bienes no transables y la producción de materias primas. El desarrollo industrial ahora dependía de otros sectores y de sus necesidades productivas. En contraste con el auge que tuvo durante la ISI, la industria manufacturera pasó a representar un papel secundario; su desempeño dependía esencialmente de la demanda por otras clases de bienes y servicios. Después de 1990, las tasas de crecimiento industrial agregado empezaron a depender de las tasas de crecimiento de la economía en general, un cambio estructural que redujo la elasticidad del rendimiento manufacturero con respecto al PBI. La pérdida de la primacía industrial también es evidente en otros indicadores. La proporción de los préstamos bancarios al sector manufacturero declinó de más del 32% en los ochenta a alrededor del 26% en 1996-97. Igualmente, mientras que en los ochenta fue el sector que creó más empleo, jugando un papel determinante en el establecimiento de los parámetros salariales en la economía, después de 1990 su importancia en estos aspectos se redujo significativamente.

Cuadro No. 2

Cuadro No. 2

VARIACIÓN PORCENTUAL EN LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL 1985 - 1997

CIU	Descripción	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Jun. 1997	Crecimiento 1990/97
TOTAL	Industria manufacturera en total	6.02	17.96	13.95	-12.74	-19.44	-2.22	6.94	-3.85	6.41	22.52	7.65	1.82	7.74	5.04
	MITINCI	6.31	24.48	18.17	-13.90	-27.16	-1.44	6.49	-4.12	2.36	24.12	12.98	-0.82	8.32	4.51
	Primaria	5.13	-1.72	-2.14	-7.42	13.64	-4.35	8.21	-3.21	17.72	18.68	-5.72	8.73	6.33	6.40
BC	Bienes de consumo	5.50	22.50	15.63	-12.82	-22.12	-1.72	6.35	-4.00	2.47	22.34	9.00	0.07	10.44	4.35
	No duraderos	5.36	20.86	15.33	-10.89	-21.40	-2.24	5.87	-3.73	3.66	23.42	9.02	0.58	10.53	4.73
	Duraderos	9.99	72.70	22.15	-51.81	-49.02	28.61	27.70	-13.72	-45.38	-60.57	3.34	-52.71	-61.78	-41.89
BI	Bienes intermedios	4.89	11.47	11.42	-11.64	-14.95	-4.29	7.76	-2.05	12.22	21.77	4.85	6.42	6.19	6.48
	Agricultura	-3.53	33.60	19.20	-8.42	-40.01	5.26	-15.49	13.08	-3.26	24.46	9.09	-3.58	5.27	1.57
	Minería	1.14	35.49	48.63	-17.89	-46.83	-4.46	0.02	-8.70	24.78	9.61	11.42	0.68	-5.95	2.40
	Industria	5.51	8.10	7.91	-12.59	-8.88	-5.02	9.24	-4.00	13.67	21.39	3.55	5.49	6.28	6.39
	Construcción	5.91	30.15	30.63	-2.17	-36.62	-1.67	9.74	17.36	1.16	28.01	14.89	33.85	9.13	12.66
BK	Bienes de capital	29.16	32.96	21.04	-19.12	-35.11	7.83	2.61	-21.65	-3.92	36.31	27.24	-17.58	-1.83	-0.25

Entre 1990 y 1997, el sector industrial creció a una tasa promedio anual ligeramente superior al 5% (véase el Cuadro No. 2). El crecimiento económico estuvo liderado por las industrias de procesamiento de materias primas, las cuales crecieron en promedio un 6,4%. Las industrias de harina de pescado, azúcar y refinación de metales están estrictamente relacionadas con las actividades primario exportadoras, y su desempeño estuvo estrechamente relacionado con el dinamismo de dichos mercados. A corto plazo, los principales factores que influyeron en dichas industrias fueron el clima y los precios internacionales de los minerales, más que el estado general de la economía. En cambio, la verdadera industria manufacturera, según las cifras del Ministerio de Industria (MITINCI), experimentó una tasa de crecimiento anual promedio de alrededor del 4,5% durante este período. Algunos analistas sugieren que el crecimiento de la industria manufacturera indica que el efecto de las reformas en el sector industrial ha sido limitado. Esto merece algunos comentarios.

En primer lugar, la tasa de crecimiento que se alcanzó fue principalmente el resultado de la recuperación en los niveles de producción de sectores específicos, tras la caída severa que experimentaron en el período 1988-90. Como se puede ver en el Cuadro No. 2, todo los sectores sufrieron una reducción severa en el rendimiento durante este período, especialmente aquellas industrias que producían para el mercado interno. Asimismo, como se puede observar en el Cuadro No. 3, la industria en general estaba funcionando a menos del 50% de su capacidad instalada, con índices de utilización de capacidad bastante bajos en los sectores que producían bienes de consumo duraderos, bienes intermedios para la industria minera y bienes de capital. El crecimiento alcanzado en este período llevó a que se recuperaran los niveles de producción alcanzados en la década anterior. Esto se puede apreciar si se comparan los niveles de utilización de la capacidad en los picos del ciclo productivo (por ej: 1986-87 y 1994-95); también puede verse en los índices del PBI y los volúmenes de producción en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 3

Cuadro No. 3
CAPACIDAD INSTALADA (1985-97)

CIIU	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Prom. 85/90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Jan. 1997
TOTAL	62.90	69.86	75.22	64.02	31.20	49.97	62.20	52.73	50.47	32.46	61.88	63.14	62.44	65.43
Sector manufacturero	59.32	69.06	76.22	64.38	46.89	46.22	60.33	49.22	47.19	48.26	37.90	63.50	61.79	64.24
MITINCI	76.89	73.08	70.94	62.54	68.52	64.87	69.47	65.83	62.38	66.27	74.74	62.10	63.66	68.11
Primario	63.77	71.17	76.82	65.42	50.95	50.07	63.03	53.25	51.12	52.32	62.66	67.27	65.67	69.01
BC	64.48	71.31	76.74	66.72	52.44	51.27	63.83	54.28	52.25	54.09	63.28	70.05	68.66	72.19
No duraderos	47.73	68.34	78.47	37.81	19.28	24.79	46.07	31.66	27.31	14.92	5.88	6.08	2.87	0.62
Duraderos	64.97	70.25	74.58	64.31	33.79	51.24	63.19	53.37	51.94	55.36	63.28	60.15	61.44	64.21
BI	51.07	68.23	73.78	66.74	40.04	42.14	57.00	35.61	40.27	38.96	48.49	32.89	31.00	50.41
Agricultura	54.70	69.38	81.23	65.96	35.07	33.50	56.64	33.51	30.59	38.17	41.84	46.62	46.94	46.99
Minería	67.53	70.69	74.01	62.99	56.24	33.11	64.10	55.93	53.04	56.70	64.65	59.72	60.46	63.41
Industria	53.20	67.48	78.13	75.15	47.63	46.84	61.41	51.40	60.33	60.62	66.87	74.86	92.09	96.51
Construcción	40.27	53.55	62.32	48.87	31.71	34.20	45.15	35.09	27.49	26.42	36.01	45.81	37.76	39.81
BK														
Bienes de capital														

Fuente: INEI-BCRP.

Otro aspecto que cabe destacar es que la recuperación en los niveles de producción se debió primera y principalmente al crecimiento logrado en 1994 y 1995, especialmente en aquellas industrias orientadas al mercado interno. Las cifras recogidas por MITINCI muestran tasas de crecimiento del 24,12% y 12,98% en estos dos años, respectivamente, gracias a las medidas tomadas por el gobierno para incrementar la demanda agregada en la economía. Con las medidas adoptadas en el segundo semestre de 1995 para frenar el crecimiento y evitar dificultades en la balanza de pagos, el modelo de crecimiento cambió abruptamente. En 1996, el sector creció apenas un 1,8%, gracias al éxito relativo de las industrias primarias orientadas hacia la exportación y la fuerte demanda de insumos para la industria de la construcción. Otros sectores industriales observaron un comportamiento bastante malo. Durante el primer semestre de 1997, el crecimiento industrial se recuperó nuevamente y alcanzó un 7,7% de expansión. De esto se puede concluir que el desempeño de las industrias que producían para el mercado interno es muy sensible a las políticas macroeconómicas y sus efectos en otros sectores.

2. Empleo

Un tema que ha generado mucha controversia es el efecto que la estabilización y la liberalización económica, particularmente la liberalización comercial, tuvieron sobre el empleo industrial. Evaluar esto es prácticamente imposible, dada la falta de estadísticas fiables sobre el empleo en el sector industrial. No obstante, la información disponible sugiere que de 1990 en adelante hubo una caída considerable en el empleo manufacturero en el sector formal de la economía, y que los trabajadores se vieron desplazados a actividades de subsistencia en el sector informal, lo que condujo a una disminución general tanto en los sueldos como en la productividad.

Las únicas cifras oficiales se encuentran en el estudio mensual de empresas con más de 100 empleados llevado a cabo por el Ministerio de Trabajo. De acuerdo con éstas, el sector industrial experimentó una reducción sostenida en el número de trabajadores. En el período 1990-1995, el nivel de empleo en estas empresas cayó en un 26% (ver Cuadro No. 1); y de 1990 en adelante, el número de empleos disminuyó durante 66 meses consecutivos. En estas empresas, 248 en total, se perdieron un total de 25,000 puestos de trabajo. Considerando todas las empresas industriales, se estima que el número total de puestos de trabajo perdidos estuvo entre los 220,000 y los 250,000. Los problemas de empleo se agravaron aun más en el segundo semestre de 1995 y posteriormente cuando el crecimiento económico amimoró. Por ejemplo, un estudio sobre la industria textil, la cual representa

una proporción importante de la fuerza laboral en el sector industrial, indica que en 1995 y 1996 hubo una caída del 20% en los empleos manuales y de un 13% en los trabajos administrativos⁶. Esta reducción en el empleo respondió a diversos factores. Un gran número de puestos de trabajo se perdieron como resultado de la parálisis en la producción de numerosas empresas, mientras que otras compañías redujeron el número de turnos de trabajo o eliminaron ciertas líneas de producción. Otra causa importante fue la práctica de la racionalización introducida por muchas empresas, lo que llevó a un cambio en la proporción del empleo con respecto al capital.

Sin embargo, un estudio llevado a cabo usando los resultados de los censos de 1981 y 1993 y las encuestas nacionales sobre el nivel de ingresos (ENNIVs) en 1985, 1991 y 1994, llegó a la conclusión de que el empleo total en el sector manufacturero creció entre 1990 y 1994 en más de 100,000 puestos de trabajo, de 676,000 a 771,000. También se argumentaba que había tenido lugar un cambio radical en la estructura del empleo manufacturero, con una caída en el empleo en las empresas grandes, mientras que las planillas de las compañías medianas y pequeñas aumentaron⁷. Estas conclusiones deben ser analizadas cuidadosamente, ya que no son completamente consistentes con otros indicadores disponibles. Adicionalmente, en vista de los cambios estructurales que experimentó la industria, los cálculos basados en la elasticidad del empleo en el sector manufacturero, los cuales indican un crecimiento en el empleo sectorial a partir de 1993, no son muy fiables⁸.

En todo caso, está claro que hubo un descenso en el empleo industrial en el sector formal de la economía, no sólo en aquellas empresas con 100 trabajadores o más sino también en otros estratos. El desplazamiento del empleo parece haberse dirigido principalmente hacia las empresas con seis trabajadores o menos, las llamadas microempresas, donde las condiciones y las prácticas de trabajo no se podían comparar con la industria manufacturera como tal.

3. Composición sectorial

Incluso si la industria hubiera logrado mantener su proporción respecto al PBI y recuperado los niveles de producción alcanzados una década

6. Sociedad Nacional de Industrias (Comité Textil), *Encuesta a empresas textiles*, Lima: SNI, 1996.

7. Consorcio de Investigación Económica, *Boletín de Opinión*, No. 23, 1996.

8. Jiménez, Félix, "Notas sobre la desindustrialización reciente y la necesidad de una nueva política industrial", en *Socialismo y Participación*, No. 74, junio 1996.

antes, las reformas de liberalización alteraron la estructura de producción industrial, tanto dentro de los diferentes sectores industriales como entre ellos. Dentro de cada sector, la facilidad con que las diferentes empresas se ajustaron varió considerablemente, lo que produjo cambios importantes en la participación relativa de las diferentes empresas en el mercado, debido en parte a la paralización de la producción en muchas de ellas.

Los cambios en la estructura industrial se pueden analizar agrupando a diferentes subsectores en términos de las tasas medias de crecimiento obtenidas entre 1990-97, y en relación a las variaciones en el uso de la capacidad instalada durante el mismo período. La capacidad instalada se mide en relación al nivel más alto de producción en cada subsector durante una serie de tiempo. El uso reducido continuo de la capacidad instalada indicaría un cambio en la estructura de la producción en dicho subsector en virtud al desmantelamiento del aparato industrial. La tasa anual media de crecimiento indica la capacidad de los diversos sectores para reaccionar frente a los cambios en el entorno económico. De acuerdo con las variaciones en estos dos indicadores, es posible identificar cuatro situaciones diferentes dentro del sector industrial que ayudan a mostrar el impacto diferenciado de las reformas económicas.

Cuadro No. 4

CLASIFICACIÓN DE SUBSECTORES INDUSTRIALES POR TASA DE CRECIMIENTO Y PROMEDIO ANUAL DE CAPACIDAD INSTALADA 1990/97

CIU	Descripción	Capacidad instalada Prom. 90/97	Crecimiento Prom. 90/97
Grupo A			
3000	Harina de pescado	48.47	5.05
3111	Carnes preparadas en conservas	46.85	6.68
3113	Frutas y vegetales en conserva	46.31	12.36
3620	Vidrio	49.41	8.89
3699	Minerales no metálicos diversos	47.11	5.05
3811	Herramientas y artículos de ferretería	35.16	1.31
3819	Productos metálicos diversos	29.90	10.50
3831	Maquinaria eléctrica diversa	33.94	8.72
Grupo B			
3112	Productos lácteos	66.76	5.26
3115	Aceites y grasas	71.04	1.30
3116	Molinería de granos	67.11	5.19

3118	Azúcar	62.87	1.10
3121	Productos alimenticios diversos	70.97	7.42
3122	Alimentos para animales	71.82	4.98
3133	Malta y cerveza	68.16	1.25
3134	Gaseosas	57.18	8.06
3140	Tabaco	53.08	0.51
3211	Hilados, tejidos y acabados	69.70	1.70
3213	Géneros de punto	67.79	11.77
3215	Cordelería	76.28	19.95
3412	Envases de papel y cartón	52.69	9.43
3420	Imprenta	51.72	2.84
3511	Químicos básicos	73.26	5.89
3513	Resinas sintéticas	52.57	0.77
3521	Pinturas y lacas	62.94	9.27
3523	Productos de limpieza	65.57	12.02

(continúa)

(continuación)

3529	Otros químicos	73.35	7.29
3530	Refinerías de petróleo	78.63	1.64
3551	Llantas	70.92	1.88
3560	Productos de plástico	62.84	10.87
3610	Loza y porcelanas	79.06	22.40
3692	Cemento	78.61	6.66
3710	Hierro y acero	66.22	7.07
3720	Metales no ferrosos	85.65	9.57
3839	Artículos eléctricos diversos	52.31	2.83
3909	Artículos industriales diversos	58.36	6.29
Grupo C			
3114	Conservas de pescado	41.88	-0.30
3131	Destilación de bebidas alcohólicas	11.9	-13.27
3231	Curtiembre	36.55	-2.60
3240	Industria del calzado y cuero	34.93	-11.79
3411	Papel y cartón	27.33	-7.70
3512	Abonos y pesticidas	12.10	-22.85
3522	Fármacos	41.13	-5.99
3559	Artículos de caucho	21.95	-7.20
3829	Maquinaria y equipo diversos	35.69	-1.93
3832	Televisores y radios	14.90	-47.04
3833	Electrodomésticos	11.34	-30.45
3843	Automóviles	23.19	-9.08

Grupo D			
3117	Panadería	71.91	-7.53
3119	Chocolates y confitería	56.42	-8.32
3220	Prendas de vestir	53.73	-7.68

Fuente: INEI-BCRP.

El Cuadro No. 4 presenta una clasificación de los diferentes subsectores de acuerdo con estos criterios. En términos de capacidad instalada, se ha adoptado un nivel del 50% como línea divisoria. Aunque arbitrario, este nivel guarda relación con el desempeño industrial anterior a las reformas. Los Anexos 1 y 2 muestran las tendencias en la tasa de crecimiento y en el uso de la capacidad instalada entre las diferentes actividades industriales en el período entre 1990 y 1997.

Las actividades incluidas en el Grupo C son las más afectadas por el proceso de reforma económica. Éstas corresponden a los sectores que experimentaron tasas de crecimiento medio anual negativas durante el período y que operaban a niveles muy bajos de capacidad instalada. De todos estos, los más afectados parecen ser las empresas que producen electrodomésticos (3833), radios y televisores (3832), abonos y pesticidas (3512) y la destilación y fabricación de bebidas alcohólicas (3131). Estos sectores experimentaron tasas anuales promedio de crecimiento negativo del 15% o más. El caso más extremo lo constituyen los electrodomésticos, cuya producción sufrió una reducción media anual del 47%. Estas industrias funcionaron a un promedio de entre 11% y 23% de su capacidad durante este período y, en cada caso, la capacidad no utilizada aumentó. En 1996, el uso de la capacidad instalada varió entre 0,3% y 8%.

Dentro del Grupo C hay otros subsectores industriales tales como la producción de vehículos automotores (3843), cuyo uso promedio de capacidad fue de 23,2% y cuya producción se redujo en un promedio de 6,5%; productos de caucho (3559), que funcionaron al 22% de su capacidad y sufrieron una reducción promedio de 9%; papel y cartón (3411) que operó al 27,3% de su capacidad y que enfrentó un recorte de 3,5%; productos de cuero (3240) y zapatos (3240), que trabajaron al 35% de capacidad cada uno; y maquinaria y equipos (3829), que presentó tasas de crecimiento negativo del 35,7%. En la mayoría de estos casos, el colapso en la producción fue consecuencia de la crisis económica de 1988-90 y del fracaso de las industrias para recuperarse después del ajuste económico. En este contexto,

es necesario recordar que la industria ensambladora de automóviles fue prácticamente desmantelada antes de 1990, con lo que quedó reducida a una sola fábrica ensambladora de camiones y una o dos plantas de producción de carrocería. Igualmente, en la industria farmacéutica, 14 compañías extranjeras cerraron sus laboratorios en el Perú mucho antes de 1990. En este sector, la utilización media de capacidad instalada en el período 1990-97 fue de 41%, mientras que el rendimiento se redujo en un promedio anual de 5,6%.

Como puede imaginarse, las principales víctimas de las reformas económicas fueron aquellas industrias que se habían desarrollado protegidas por los altos aranceles del período de ISI. Estos sectores estaban menos preparados para recuperarse de la crisis de finales de los ochenta y competir con las importaciones. El caso de la industria farmacéutica fue algo diferente, puesto que el cierre de los laboratorios se debió a que las empresas extranjeras estaban traspasando su producción a otros países. Las compañías farmacéuticas peruanas supieron adaptarse a la nueva situación y continuaron produciendo.

El Grupo A representa un segundo conjunto de industrias que, a pesar de tener niveles de utilización de capacidad instalada por debajo del 50%, lograron aumentar su producción media anual durante el período 1990-97. Estas industrias parecían estar experimentando una recuperación, e incrementaron sus niveles de utilización de capacidad. Cuatro subsectores de la industria metalmeccánica se incluyen en esta categoría: las herramientas y productos de ferretería (3811), varios productos metálicos (3819), maquinaria eléctrica (3831) y productos no metálicos. Igualmente, en la industria alimenticia, dos sectores se consideran en este grupo: las carnes en conserva (3111) y las frutas y verduras enlatadas (3113). La industria del vidrio (3620) también forma parte de este grupo. Aunque todas estas industrias fueron duramente golpeadas por la crisis de finales de los ochenta, consiguieron sobrellevar las reformas de principios de los noventa. Cada industria, por supuesto, exhibe rasgos individuales. En el caso de la industria alimenticia y la producción de minerales no metálicos, la utilización de capacidad superó el 50% en 1997. Sin embargo, las industrias en el sector metalmeccánico todavía estaban funcionando a un 40% de su capacidad; mostraban menos capacidad para ajustarse y una mayor exposición a la competencia de las importaciones. Todavía está por verse si estos sectores recuperan sus anteriores niveles de producción.

Las industrias comprendidas en el Grupo D son aquellas cuya utilización de capacidad media estuvo por encima del 50%, pero cuyo crecimiento medio fue negativo. Éstas incluían las industrias panaderas (3117), chocolates y confitería (3119) y prendas de vestir (3220). En el caso de las dos primeras, la falta de datos adecuados oscurece el verdadero cuadro. Estas industrias están

dominadas por empresas pequeñas; por lo tanto, generalmente, no son incluidas en las estadísticas de desempeño industrial. No obstante, el buen desempeño exportador de la confección de prendas de vestir de 1994 en adelante constituye un buen ejemplo de la reacción positiva al cambio de orientación de la política económica. El desempeño del sector de chocolate y confitería parece ser bastante similar al de las industrias del Grupo C. Después de una recuperación relativa en el período 1990-92, empezaron a decaer otra vez a pesar de las rápidas tasas de crecimiento en la economía en general. Debido a la competencia extranjera, algunas compañías tuvieron que cerrar. Durante el primer semestre de 1997, este sector trabajaba sólo al 31% de su capacidad instalada.

Finalmente, el Grupo B incluye aquellos sectores que no fueron perjudicados por la apertura del mercado y otras reformas. Éstos consiguieron alcanzar tasas medias de crecimiento anual positivas en los años posteriores a 1990 (aunque con diversos grados de éxito), funcionando por encima del 50% de la capacidad instalada. El relativo dinamismo de estos sectores fue lo que permitió a la industria en general recuperar los niveles de producción anteriores a 1988. Estos sectores comparten varias características comunes. Los efectos de la crisis de finales de los ochenta fueron menos severos en estas industrias, lo que se aprecia claramente si se observan los niveles relativamente altos de utilización de capacidad en 1990. En general, estas industrias mostraron un poder de recuperación sostenida después de 1990 que, en muchos casos, excedió los promedios de utilización de capacidad del período 1985-90 y que, en algunos casos, alcanzó nuevos picos de producción (véase el Anexo 2).

El Grupo B incluye una serie heterogénea de subsectores cuyo desempeño fue generalmente robusto en el período anterior a la ISI. Por ejemplo, el comportamiento de los bienes intermedios para la industria de la construcción -como el cemento (3692), la cerámica y la porcelana (3610), el hierro y el acero (3710), la pintura, barniz y lacas (3521) y los plásticos (3560)- fue bueno. Todas estas industrias experimentaron un crecimiento medio alto y un buen uso de la capacidad instalada. En el primer semestre de 1997, por ejemplo, estas industrias funcionaban todas a un 90% o más de su capacidad. Tales productos se beneficiaron de la expansión en la industria de la construcción, y la mayoría no tuvo que competir con importaciones más baratas. La industria alimenticia (incluyendo las bebidas y productos del tabaco) también logró recuperarse adecuadamente de la caída de finales de los ochenta, aunque tuvo menos éxito que los sectores de materiales de construcción. La industria alimenticia era más vulnerable a la competencia extranjera y a la volatilidad en la demanda interna. La industria textil (3211) y la de tejidos de punto (3213) también supieron recuperarse de los años de crisis. En el caso de la primera, el crecimiento en la primera

mitad de los ochenta fue modesto, pero la utilización de la capacidad aumentó de 67% en 1990 a 81% en 1997. La industria del punto demostró ser mucho más dinámica, con una tasa media de crecimiento anual de 11%. Los subsectores más exitosos de la industria textil fueron aquellos orientados a las exportaciones. En el caso de la industria química, la mayoría de los sectores mostraron tasas medias de crecimiento anual bastante aceleradas después de 1990, variando entre 6% (químicos básicos) y 12% (productos de limpieza), con tasas de utilización del 78-92% en 1997. Otro sector que logró defenderse de la competencia extranjera con cierto éxito fue la producción de llantas; los dos fabricantes existentes se especializaban en ciertos tipos de llantas. Ambos estaban relacionados con productores transnacionales que representan la mayoría de sus importaciones.

Finalmente, el Grupo B también incluye aquellas industrias que se dedican al procesamiento de materias primas para la exportación. Las tasas de crecimiento de estas industrias fueron, en general, superiores a las de las industrias que producían principalmente para el mercado interno. Mientras que las tasas medias de crecimiento anual para estos productos excedieron el 6,4%, la tasa de crecimiento de las otras industrias estuvo alrededor del 4,5%. Las industrias de productos de materias primas funcionaron en promedio con tasas de uso de capacidad más altas que otras industrias, aunque las reformas no tuvieron mucha influencia sobre dichas tasas. Su desempeño estuvo poco influido por consideraciones de política macroeconómica y dependió más de la prosperidad de los mercados internacionales. Sin embargo, en el caso de la producción de azúcar, las tasas de rendimiento reflejaban los problemas que las cooperativas azucareras sufrían desde hacía tiempo, mientras que el escaso crecimiento registrado en la producción de petróleo reflejaba problemas de gerencia en la empresa estatal petrolera, PETROPERU. Las industrias de procesamiento de materias primas más dinámicas fueron las de los minerales no ferrosos (estrechamente unidas a la industria minera) con una tasa media de crecimiento anual del 9,6%, y la harina de pescado (5%). No obstante, la industria de la harina de pescado funcionó a niveles relativamente bajos de utilización de capacidad y con niveles de producción notoriamente dependientes de los factores climáticos y los recursos pesqueros.

La desagregación anterior proporciona una visión resumida del desempeño industrial en el período 1990-97. No obstante, también se debería tener en cuenta que existe una amplia variedad dentro de cada sector a nivel de plantas y empresas. Incluso entre los sectores más afectados por las condiciones económicas hubo empresas que lograron reestructurarse o reorientar sus estrategias de marketing. Asimismo, entre los sectores que estaban en mejores condiciones de prosperar, hubo empresas que no pudie-

ron ajustarse y tuvieron un desempeño decepcionante. La clave para entender esta variedad es la diferente capacidad de los empresarios para acceder a los recursos financieros y dirigir sus compañías. Una de las variables más importantes en este caso fue la magnitud del endeudamiento de las empresas en el momento en que se aplicaron las nuevas políticas. El gran aumento en el costo del crédito durante los primeros años de la fase de ajuste fue un problema de difícil resolución para muchos empresarios, especialmente aquellos sin acceso a nuevas fuentes de capital.

4. Cierres

La reestructuración industrial que tuvo lugar en el Perú a principios de los noventa llevó a la parálisis de un gran número de empresas. Es difícil evaluar el número exacto de empresas que liquidaron o que suspendieron su producción temporalmente o por largos períodos. En muchos casos, las empresas que cerraron lo hicieron sin cumplir con las formalidades legales, especialmente las empresas más pequeñas. Además, muchas empresas cambiaron de una actividad a otra aprovechando su conocimiento de las condiciones del mercado local y pasaron de las manufacturas a las actividades de importación. En tales casos, puede que una empresa haya continuado operando bajo el mismo nombre y con el mismo fundamento legal mientras que se dedicaba a un conjunto de actividades totalmente diferentes. Independientemente de las limitaciones de las estadísticas disponibles, es posible tener una idea del impacto del programa de reformas en el cierre de fábricas por medio de las encuestas mensuales de los establecimientos industriales llevadas a cabo por el Ministerio de Industria.

Cuadro No. 5

**NÚMERO DE EMPRESAS QUE PARTICIPARON
EN LA ENCUESTA IVF (JUNIO 1997)
% DE EMPRESAS DONDE SE PARALIZÓ LA PRODUCCIÓN**

CIIU	Descripción	No. Empresas	No. Paralizad.	%	Fusiones/ Adquisición	%
311-12	Productos alimenticios	15	5	33.3	1	6.7
313	Bebidas	13	1	7.7	3	23.1
314	Tabaco	2	0	0.0	0	0.0
321	Textiles	49	17	34.7	3	6.1
323	Cuero	12	4	33.3	0	0.0
341	Papel	10	3	30.0	0	0.0

351	Químicos industriales	20	4	20.0	3	15.0
352	Químicos diversos	31	5	16.1	9	29.0
355	Productos de caucho	5	2	40.0	0	0.0
356	Plásticos	23	3	13.0	2	8.7
361	Loza y porcelana	2	0	0.0	1	50.0
362	Vidrio	8	3	37.5	0	0.0
369	Minerales no metálicos	6	0	0.0	0	0.0
371	Hierro y acero	4	0	0.0	0	0.0
372	Metales no ferrosos	6	0	0.0	1	16.7
381	Metales básicos	22	7	31.8	3	13.6
382	Maquinaria no eléctrica	12	6	50.0	0	0.0
383	Maquinaria eléctrica	14	7	50.0	2	14.3
384	Artículos de transporte	6	2	33.3	0	0.0
390	Otras manufacturas	8	0	0.0	0	0.0
	Total	268	69	25.75	28	10.4

Fuente: MITINCI.

El Cuadro No. 5 clasifica a las empresas incluidas en la encuesta por sector industrial, y muestra el número de empresas cuya producción estaba paralizada en junio de 1997. De las 268 empresas incluidas, más de una cuarta parte (69) estaban efectivamente paralizadas en esta fecha. El cuadro muestra la situación en cada sector industrial. Por ejemplo, en la industria de producción de maquinaria, la mitad de las empresas pararon su producción. En la industria del caucho, la proporción fue del 40%, y en otros sectores varió entre el 13-37.5% (muchos se concentraron alrededor del 30%). Pero en otros sectores como el tabaco, loza, porcelana, minerales no metálicos, hierro y acero, y minerales no ferrosos, no hubo empresa paralizada alguna. Esto corrobora los hallazgos enumerados en el análisis anterior. Sin embargo, para establecer con más precisión cuantas empresas se vieron forzadas a cerrar temporal o permanentemente, se requeriría un estudio más detallado del que es posible realizar aquí.

Un fenómeno que está estrechamente relacionado con los cierres es el traslado de la producción al exterior. En vista de las condiciones poco favorables prevalecientes en el mercado interno, algunas compañías optaron por cambiar sus estrategias empresariales y trasladar su producción a otros países -principalmente a otros países miembros del Pacto Andino- para luego exportar al Perú. Esto fue muy común en la industria del chocolate y confitería, la producción de productos de limpieza industriales y domésticos, la industria de llantas y la del papel (que prácticamente desapareció). Normalmente, esta práctica fue más fácil para aquellas firmas transnacionales con bases productivas en otros países.

Por tanto, el programa económico que se llevó a cabo en el Perú a partir de 1990 activó una serie de cambios en el sector industrial, los cuales se discutirán a continuación. En primer lugar, es importante enfatizar una vez más la rapidez con que dichos cambios se produjeron y el impacto que tuvieron en todas las áreas industriales.

5. Inversión y productividad

El proceso de reestructuración industrial trajo consigo una cantidad importante de nuevas inversiones orientadas a la modernización de la estructura productiva y la introducción de nuevas formas de gerencia y organización. No hay cifras que nos permitan medir cuantitativamente la inversión que tuvo lugar durante el proceso de reestructuración industrial. No obstante, dado que estas inversiones contenían un alto nivel de importaciones, los datos sobre importación de bienes de capital para la industria brindan alguna idea del total de inversiones.

Cuadro No. 6

PERÚ: IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL
(Millones de US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	TOTAL
Bienes de capital	879.85	958.69	1,993.00	1,234.46	1,804.74	2,350.11	2,368.79	704.51	12,294.15
Para la industria	550.21	576.22	598.16	747.73	1,054.57	1,458.70	1,688.67	505.72	7,179.98
1. Maquinaria de oficina	71.02	107.08	116.18	134.25	191.17	299.33	312.44	75.29	1,306.76
2. Herramientas	21.15	17.22	15.65	20.29	32.87	45.09	38.23	10.28	200.78
3. Partes y accesorios	125.86	110.94	92.09	145.43	190.03	136.46	135.80	40.22	976.83
4. Maquinaria industrial	269.89	223.88	257.16	338.36	454.48	606.71	791.53	268.74	3,210.75
5. Otro equipo fijo	62.30	117.10	117.09	109.39	186.02	371.10	410.67	111.19	1,484.86
3 + 4 + 5	458.05	451.92	466.34	593.18	830.53	1,114.27	1,338.00	420.15	5,672.44

* Enero-marzo.

Fuente: Aduanas.

El Cuadro No. 6 muestra que, después de 1993, hubo un gran aumento en las importaciones de bienes de capital, las cuales aumentaron de un promedio anual de 574 millones de dólares en el período 1990-92 a 747 millones en 1993; continuaron creciendo en los años siguientes. Se puede detectar un aumento similar en las importaciones de maquinaria industrial, otro indicador útil pero que también incluye otros bienes aparte de los importados estrictamente para la inversión industrial. Las importaciones de maquinaria industrial entre 1990 y 1997 estuvieron valoradas en un total de 3.200 millones de dólares. Aparentemente, alrededor del 70% eran de hecho máquinas para la industria. Esta cifra, junto con los costos de instalación y los componentes de inversión producidos localmente, parece indicar que la inversión total solamente en nuevos activos habría estado alrededor de los 3 mil millones de dólares. El comportamiento de la inversión industrial en el contexto de la reforma liberal es un tema que todavía no ha sido estudiado en profundidad en el Perú.

Muchas de las nuevas inversiones estaban orientadas a la importación y el uso de nuevas tecnologías productivas que, junto con la racionalización de la fuerza laboral y los nuevos métodos de administración y gerencia, contribuyeron a generar un aumento importante en la productividad. En la columna 6 del Cuadro No. 1 se incluye información sobre la productividad

laboral en el período 1985-96. Como puede verse, la productividad laboral experimentó un aumento sostenido después de 1990, alcanzando niveles muy superiores a los existentes en la segunda mitad de los ochenta. El índice de productividad refleja cambios en el volumen físico de la producción agregada y en el empleo industrial. Este índice se basa en el estudio de las 248 empresas más grandes (aquellas con más de 100 empleados) y, por lo tanto, no refleja necesariamente con precisión las tendencias de la industria en general. De hecho, puede que exagere el aumento en la productividad. No obstante, los cálculos de las diferentes empresas confirman una tendencia general hacia una mayor productividad.

Otra consecuencia del proceso de reforma ha sido la tendencia hacia la concentración industrial por medio de fusiones y adquisiciones. El hecho de que tantas fábricas hayan cerrado es, por sí mismo, un indicador de una mayor concentración. Las fusiones se volvieron más frecuentes después de 1993, con la introducción de nueva legislación que las facilitaba. La disminución en el número de proveedores fue particularmente evidente en la industria de la cerveza, entre los productores de artículos de cerámica, en la industria de la harina y la pasta, en el sector de las gaseosas y entre los productores de conductores eléctricos. Las cifras del Ministerio de Industria expuestas en el Cuadro No. 5 proporcionan información sobre el número de empresas que participaron en las fusiones. De las empresas incluidas en la muestra, más del 10% participaron en fusiones. Entre 1993 y 1997 hubo unas 100 fusiones y adquisiciones, aunque en algunos casos representaban simplemente la fusión de las operaciones productivas y comerciales de una misma empresa. Pero, en muchos otros casos, las fusiones tuvieron lugar entre los que previamente habían sido competidores directos. La experiencia de otros países sugiere que este proceso apenas estaba empezando en el Perú.

El proceso de reforma también estimuló, hasta cierto punto, la inversión extranjera directa (IED) en el sector industrial. El stock de inversión extranjera apenas varió en los años ochenta. En 1987 sumaba 408 millones de dólares. Sin embargo, hacia 1997, había aumentado a 1.090 millones de dólares. Entre 1990 y 1993 no hubo un incremento significativo en la IED. No obstante, de 1993 en adelante hubo un aumento importante en la IED y en el número de operaciones conjuntas entre empresas peruanas y extranjeras. Una de las características de la IED durante este período fue que estaba orientada principalmente hacia empresas que ya existían, las inversiones en proyectos nuevos fueron bastante insignificantes. Otro rasgo es que la IED se concentró en relativamente pocos sectores industriales. Un 21,5% del total fue el resultado de la privatización de las refinerías petroleras, lo cual representó 147 millones de dólares. Apenas un poco más del 16% fue a

parar a la industria productora de aceites y grasa como producto de la adquisición de los dos productores más importantes y el establecimiento de una nueva planta procesadora. Alrededor del 10% del total se dirigió a la producción de chocolates y confitería, con la adquisición del productor principal por una empresa transnacional. Sólo las inversiones en estos tres sectores explican casi la mitad del total de IED nueva. Otros sectores que recibieron inversión extranjera fueron la industria textil, partes de la industria alimenticia y los químicos básicos. Asimismo, estas inversiones se limitaron casi enteramente a la adquisición de plantas existentes.

6. Exportaciones manufactureras

Finalmente, otro efecto que merece la pena mencionar es el crecimiento en la exportación de productos manufacturados. El Cuadro No. 7 muestra cómo hasta 1993 las exportaciones industriales permanecieron relativamente estancadas, incluso muestran una ligera declinación con respecto a los ochenta. El incremento en las actividades exportadoras se volvió más notable después, subiendo a un 13,8% en 1994, 19,9% en 1995 y 11,5% en 1996. Las cifras preliminares de 1997 sugieren que esta tendencia continuará. Entre los sectores más exitosos se encontraban la industria textil y de confecciones, que representaba el 43,4% del total de las exportaciones manufacturadas en 1996. Las exportaciones de joyería también jugaron un papel significativo. El valor de la joyería reflejaba, por supuesto, en gran parte el valor del metal que se incluía en el producto. Es posible que los altos precios internacionales de algunos otros bienes, como la joyería, exageren su importancia en la estructura global de las exportaciones industriales. A partir de 1994, el sector manufacturero exportó aproximadamente el 10% de su producción. Sin embargo, excepto en el caso de los textiles y confecciones, la demanda extranjera todavía representa un papel bastante secundario en el desarrollo global del sector industrial.

Cuadro No. 7

EXPORTACIONES MANUFACTURERAS 1989-1997
(Millones de US\$)

Sector	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Textiles	344.90	364.30	392.10	343.00	324.30	395.80	440.70	454.50	217.00
Metalmecánica	47.60	42.90	40.30	43.70	42.20	39.70	39.80	48.70	18.50

Químicos	93.10	89.50	86.80	74.20	74.30	101.90	132.80	167.10	74.60
Acero	161.20	151.30	125.20	125.30	123.00	119.80	145.20	141.20	77.60
Minerales no metálicos	16.00	15.60	18.20	22.80	25.10	29.40	30.00	37.30	18.30
Otros	96.50	98.60	84.80	97.10	103.40	101.50	157.40	205.60	141.60
Total	759.30	762.20	747.40	706.10	692.30	788.10	945.90	1,054.40	547.60

* Enero-mayo.

Fuente: Banco Central de Reserva.

Los efectos de las reformas económicas en la industria aún tienen que sentirse. Aunque los efectos son todavía preliminares, en este capítulo se ha tratado de proporcionar, por primera vez, una evaluación inicial del proceso.

Referencias

- Abugattas, Luis, "Lineamientos para una política de desarrollo industrial", en *Socialismo y Participación*, No. 74, junio 1996.
- Consortio de Investigación Económica, *Boletín de Opinión*, No. 23, 1996.
- Jiménez, Félix, "Notas sobre la desindustrialización reciente y la necesidad de una nueva política industrial", en *Socialismo y Participación*, No. 74, junio 1996.
- Meller, Patricio, *La apertura comercial chilena*, Working Paper 189, Washington: BID, 1992.
- Promperú, *Perú país en marcha: oportunidades de inversión*, Lima: Promperú, 1997.
- Rossini, Renzo, *Liberalización del comercio exterior en el Perú*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1991.
- Sociedad Nacional de Industrias (Comité Textil), *Encuesta a empresas textiles*, Lima: SNI, 1996.
- Távora, José, "La política industrial 1990-93: diagnóstico y opciones", en *Pretextos*, No. 1, abril 1994.

Anexo No. 1

Anexo No. 1

VARIACIÓN PORCENTUAL EN EL VOLUMEN DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL: 1990 - 1997

CIU	DESCRIPCION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Jun. 97	Tasa de crecím.
TOTAL	Manufacturas	-2.22	6.94	-3.85	6.41	22.52	7.65	1.82	7.74	5.04
	MITINCI	-1.44	6.49	-4.12	2.36	24.12	12.98	-0.82	8.32	4.51
	Primario	-4.35	8.21	-3.21	17.72	18.68	-5.72	8.73	6.33	6.40
BC	Bienes de consumo	-1.72	6.35	-4.00	2.47	22.34	9.00	0.07	10.44	4.35
	No durables	-2.24	5.87	-3.73	3.66	23.42	9.02	0.58	10.53	4.73
	Durables	28.61	27.70	-13.72	-43.38	-60.37	3.34	-52.71	-61.78	-41.89
BI	Bienes intermedios	-4.29	7.76	-2.05	12.22	21.77	4.85	6.42	6.19	6.48
	Agricultura	5.26	-15.49	13.08	-3.26	24.46	9.09	-3.58	5.27	1.57
	Minería	-4.46	0.02	-8.70	24.78	9.61	11.42	0.68	-5.95	2.40
	Industria	-5.02	9.24	-4.00	13.67	21.39	3.55	5.49	6.28	6.39
	Construcción	-1.67	9.74	17.36	1.16	28.01	14.89	33.85	9.13	12.66
BK	Bienes de capital	7.83	2.61	-21.65	-3.92	36.31	27.24	-17.58	-1.83	-0.25
30	Harina y aceites de pescado	3.06	8.88	-11.76	52.83	36.66	-25.98	4.05	9.60	5.05
300	Harina de pescado	3.06	8.88	-11.76	52.83	36.66	-25.98	4.05	9.60	5.05
3000	Harina de pescado	3.06	8.88	-11.76	52.83	36.66	-25.98	4.05	9.60	5.05
31	Alimentos, bebidas y tabaco	1.07	7.57	-2.88	2.81	16.84	5.00	-1.87	10.54	3.18

(continúa)

(continuación)

311-12	Alimentos	0,38	-3,05	0,00	3,97	20,17	5,53	-2,94	12,02	3,09
3111	Carnes preparadas en conserva	-27,75	31,73	-4,65	12,74	11,81	5,79	26,81	1,96	6,68
3112	Productos lácteos	6,33	14,18	-4,94	1,52	19,53	7,01	6,88	11,03	5,26
3113	Frutas y vegetales en conserva	-0,08	6,31	-2,05	-28,07	53,14	57,61	-3,03	46,53	12,36
3114	Pescado y otras conservas	8,65	-45,67	-5,01	55,60	31,31	-11,48	-16,57	30,07	-0,30
3115	Grasas y aceites vegetales y animales	5,42	-12,93	-2,75	10,24	13,30	1,94	1,83	9,35	1,30
3116	Molinería	-19,58	31,67	10,47	10,47	8,42	-2,93	1,48	-4,96	5,19
3117	Panadería	-5,32	16,21	-0,32	-0,33	24,41	-2,34	n.d.	n.d.	-7,53
3118	Azúcar	2,74	-5,77	-21,39	-8,74	35,17	18,67	-5,32	26,31	1,10
3119	Chocolates y confitería	-2,71	7,52	22,14	-7,62	-13,18	-10,08	-23,65	-17,54	-8,32
3121	Derivados comestibles	6,28	3,08	6,97	6,25	22,41	10,72	12,57	6,50	7,42
3122	Alimentos para animales	9,11	-9,96	26,65	-2,86	20,58	16,83	-4,14	3,86	4,98
313	Bebidas	0,63	29,22	-6,32	1,30	12,34	3,68	-3,84	10,90	3,38
3131	Destilería y bebidas alcohólicas	-20,40	-21,22	-47,99	-30,26	51,64	-15,06	-7,17	70,63	-13,27
3133	Cerveza	0,46	15,81	-3,32	8,49	-5,68	14,81	-4,05	4,27	1,25
3134	Gaseosas	6,99	62,01	-5,49	-5,53	35,53	-6,11	-3,46	16,20	8,06
314	Tabaco	9,67	3,68	-8,64	0,40	10,39	7,86	11,94	-6,63	0,51
3140	Tabaco	9,67	3,68	-8,64	0,40	10,39	7,86	11,94	-6,63	0,51
32	Textiles, tejidos y artículos de cuero	-9,05	-0,47	-7,24	-3,67	37,12	7,96	10,86	7,10	5,07

(continúa)

(continuación)

321	Textiles	-10.33	-2.75	-7.37	-4.96	40.66	9.70	6.74	7.40	4.67
3211	Hilados y tejidos	-8.95	-1.55	-7.86	-6.18	26.92	5.56	-0.48	11.51	1.70
3213	Artículos de punto	-15.73	-9.88	-8.75	-2.56	102.91	19.45	23.23	-2.90	11.77
3215	Cordelería	-10.96	17.08	18.76	13.09	36.84	22.59	16.07	28.77	19.95
322	Tejidos	-2.18	11.72	-7.04	1.20	40.02	n.d.	n.d.	n.d.	-7.68
3220	Tejidos	-2.18	11.72	-7.04	1.20	40.02	n.d.	n.d.	n.d.	-7.68
323	Cuero y pieles	-7.33	-15.41	6.49	-4.00	-3.68	1.40	1.71	-3.76	-2.60
3231	Curtiembre	-7.33	-15.41	6.49	-4.00	-3.68	1.40	1.71	-3.76	-2.60
324	Zapatos	1.67	32.04	-15.29	7.00	-5.86	n.d.	n.d.	n.d.	-11.79
3240	Zapatos	1.67	32.04	-15.29	7.00	-5.86	n.d.	n.d.	n.d.	-11.79
33	Madera y muebles	-5.57	24.85	n.d.	21.50	20.32	n.d.	n.d.	n.d.	-7.36
331	Madera	-5.57	24.85	n.d.	21.50	20.32	n.d.	n.d.	n.d.	-7.36
3311	Aserraderos	-5.57	24.85	n.d.	21.50	20.32	n.d.	n.d.	n.d.	15.27
34	Papel	11.91	-9.36	-5.94	-0.97	79.76	41.50	-32.75	1.46	-1.58
341	Papel y productos de papel	14.71	-24.37	-38.51	4.98	96.69	37.23	-1.43	1.46	0.40
3411	Papel y cartón	12.81	-25.05	-44.38	9.04	62.47	39.03	-22.03	-14.73	-7.70

n.d.: Información no disponible.

Fuente: INEI-BCRP.

Anexo No. 2

Anexo No. 2
CAPACIDAD INSTALADA:
1990-97

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Jun. 97	Prome-dio
TOTAL	Manufacturas	49.97	52.73	50.47	52.46	61.88	63.14	62.44	65.43	57.31
	MITINCI	46.22	49.22	47.19	48.26	57.90	63.50	61.79	64.24	54.79
	Primario	64.87	65.83	62.38	66.27	74.74	62.10	63.66	68.11	66.00
BC	Bienes de consumo	50.07	53.25	51.12	52.32	62.66	67.27	65.67	69.01	58.92
	No durables	51.27	54.28	52.25	54.09	65.28	70.05	68.66	72.19	61.01
	Durables	24.79	31.66	27.31	14.92	5.88	6.08	2.87	0.62	14.27
BI	Bienes intermedios	51.24	53.57	51.94	55.36	63.28	60.15	61.44	64.21	57.65
	Agricultura	42.14	35.61	40.27	38.96	48.49	52.89	51.00	50.41	44.97
	Minería	33.50	33.51	30.59	38.17	41.84	46.62	46.94	46.99	39.77
	Industria	53.11	55.93	53.04	56.70	64.65	59.72	60.46	63.41	58.38
	Construcción	46.84	51.40	60.33	60.62	66.87	74.86	92.09	96.51	68.69
BK	Bienes de capital	34.20	35.09	27.49	26.42	36.01	45.81	37.76	39.81	35.32
30	Harina y aceites de pescado	59.28	52.11	43.13	49.91	60.41	37.13	38.63	47.17	48.47
300	Harina de pescado	59.28	52.11	43.13	49.91	60.41	37.13	38.63	47.17	48.47
3000	Harina de pescado	59.28	52.11	43.13	49.91	60.41	37.13	38.63	47.17	48.47
31	Alimentos, bebidas y tabaco	51.22	55.10	53.51	55.01	63.44	66.28	63.96	67.69	59.52

(continúa)

(continuación)

311-12	Alimentos	57.24	55.50	55.49	57.70	67.73	70.86	66.80	69.07	62.55
3111	Carnes preparadas en conserva	29.98	39.49	37.65	42.43	47.47	50.22	63.68	63.89	46.83
3112	Productos lácteos	56.00	63.94	60.79	61.71	73.76	73.79	69.40	74.72	66.76
3113	Frutas y vegetales en conserva	40.24	42.78	41.91	30.14	46.16	65.53	50.50	53.23	46.31
3114	Pescado y otras conservas	49.78	27.05	25.69	39.97	52.49	46.46	38.76	34.88	41.88
3115	Grasas y aceites animales y vegetales	71.15	61.95	60.24	66.41	75.24	76.70	78.11	78.56	71.04
3116	Molinería	44.42	58.49	64.62	71.38	77.39	75.12	76.23	69.21	67.11
3117	Panadería	63.37	73.64	73.40	73.16	74.84	73.09	n.d.	n.d.	71.91
3118	Azúcar	67.67	63.76	50.12	45.74	61.83	73.37	69.47	70.99	62.87
3119	Chocolate y confitería	57.27	61.58	75.21	69.48	60.32	54.24	41.41	31.87	56.42
3121	Productos alimenticios diversos	53.90	55.56	59.43	63.15	77.30	84.37	84.68	89.38	70.97
3122	Alimentos para animales	57.34	51.63	65.39	63.52	76.60	89.49	85.79	84.76	71.82
313	Bebidas	42.54	54.96	51.49	52.16	58.60	60.75	58.42	66.17	55.64
3131	Destilería y bebidas alcohólicas	23.18	18.26	9.50	6.62	10.04	8.53	7.92	11.13	11.90
3133	Cerveza	57.27	66.33	64.13	69.57	65.62	75.34	72.29	74.73	68.16
3134	Gaseosas	34.21	55.42	52.38	49.48	67.06	62.96	60.78	75.18	57.18
314	Tabaco	50.25	52.10	47.59	47.78	52.75	56.89	63.69	53.62	53.08
3140	Tabaco	50.25	52.10	47.59	47.78	52.75	56.89	63.69	53.62	53.08
32	Textiles, tejidos y cuero	58.93	58.65	54.41	52.23	68.72	72.89	77.32	79.81	65.37

(continúa)

(continuación)

321	Textiles	65.14	63.35	58.68	55.51	73.90	79.18	79.77	82.04	69.70
3211	Hilados y tejidos	67.15	66.11	60.91	57.15	72.53	76.56	76.19	81.00	69.70
3213	Productos de punto	58.26	52.50	47.91	46.68	77.65	88.00	88.31	83.00	67.79
3215	Cordelería	60.55	70.89	84.19	78.47	76.26	71.43	78.09	90.34	76.28
322	Tejidos	44.83	50.08	46.55	47.10	65.95	67.85	n.d.	n.d.	53.73
3220	Tejidos	44.83	50.08	46.55	47.10	65.95	67.85	n.d.	n.d.	53.73
323	Cueros y pieles	41.65	35.23	37.51	36.02	34.69	35.59	36.20	35.54	36.55
3231	Curtiembre	41.65	35.23	37.51	36.02	34.69	35.59	36.20	35.54	36.55
324	Zapatos	30.95	40.86	34.61	37.28	35.09	30.79	n.d.	n.d.	34.93
3240	Zapatos	30.95	40.86	34.61	37.28	35.09	30.79	n.d.	n.d.	34.93
33	Madera y muebles	34.09	42.56	n.d.	42.44	51.07	46.61	n.d.	n.d.	43.35
331	Madera	34.09	42.56	n.d.	42.44	51.07	46.61	n.d.	n.d.	43.35
3311	Aserraderos	34.09	42.56	n.d.	42.44	51.07	46.61	n.d.	n.d.	43.35
34	Papel	43.92	39.81	37.44	37.08	49.13	51.96	24.20	24.72	38.53
341	Papel y productos de papel	38.51	29.13	17.91	18.80	36.98	50.75	47.29	48.31	35.96
3411	Papel y cartón	36.96	27.70	15.41	16.80	27.30	37.95	29.59	26.90	27.33

n.d.: Información no disponible.

Fuente: INEI-BCRP.

V
*El impacto del ajuste estructural
en el desempeño agrícola*

Raúl Hopkins

Introducción

Este capítulo examina el efecto de las reformas estructurales realizadas por el gobierno de Fujimori en la agricultura. La severidad de las medidas económicas se expresó con particular nitidez en este sector, en el cual se introdujeron importantes cambios: se liberalizaron los mercados de bienes y factores vinculados al agro; hubo una reducción en las planillas de varias agencias estatales, se cerró el Banco Agrario y otras dependencias públicas; y se promulgó una ley para promover la inversión privada en la agricultura.

Nos interesa analizar los efectos de estas medidas y, en particular, hasta qué punto el desempeño de la agricultura ha mejorado en relación a períodos anteriores. A primera vista, las políticas gubernamentales parecen haber sido exitosas. En el período 1993-1997, por ejemplo, la producción agropecuaria experimentó una tasa de crecimiento promedio anual superior al 8%. Nuestro objetivo es investigar la naturaleza de este crecimiento y determinar, en particular, si éste es sostenible. ¿Estamos siendo testigos de una mejora sustancial y duradera en el crecimiento agrícola, o es esta expansión sólo una recuperación transitoria a partir de niveles de producción bastante bajos?

La conexión entre el desempeño agrícola y la política gubernamental es compleja. Por un lado, la agricultura depende de un gran número de variables (tales como los niveles de demanda externa y el desempeño de los otros sectores de la economía) y no es solamente una consecuencia de la política agraria. Por otro lado, la expansión ocurrió luego de una caída severa en el producto agropecuario (de -16.5% en el período 1988-92), debida en parte a los efectos iniciales del proceso de estabilización. En tal contexto, cabe preguntarse hasta qué punto el crecimiento observado en el período 1993-97 es básicamente una recuperación de corto plazo. En tercer lugar, las condiciones climáticas juegan un rol clave en la agricultura, y éstas fueron particularmente favorables en la fase inicial del gobierno de Fujimori.

Finalmente, se examinará si como resultado del programa de ajuste estructural la empresa privada agraria se ha convertido en una eficaz pro-

veedora de los bienes y servicios anteriormente suministrados por las empresas públicas. Este análisis será ilustrado a partir de las experiencias de la política crediticia y de la extensión agrícola.

Entre 1975 y 1990, el Perú sufrió la crisis económica y social más profunda de este siglo y una de las más graves de su historia. Como se ha visto en los capítulos anteriores, sus manifestaciones más tangibles fueron la hiperinflación, el terrorismo y la parálisis del aparato productivo. En las raíces de esta crisis se encuentran hondas diferencias sociales, por largo tiempo ignoradas, y un estilo de gobierno populista e ineficaz. Si bien los altos niveles de inflación y la caída del PBI per cápita afectaron tanto a los productores rurales como urbanos, los efectos de la violencia fueron particularmente agudos en el agro (tanto en relación al número de muertes como por los efectos negativos que tuvo en la inversión privada y en la aceleración de la migración campo-ciudad).

La tasa de crecimiento promedio anual de la producción agraria entre 1975 y 1990 fue de 1.9%. La producción destinada a los mercados locales, que proviene principalmente de la sierra -el área más deprimida del país-, cayó a una tasa promedio anual de 0.58%¹. El atraso y el estancamiento relativo de la agricultura llevaron a que su contribución a la economía disminuyera sustancialmente. En 1950, la agricultura aportaba el 23% del PBI. Hacia 1989, su contribución estaba en alrededor del 12%². Este declive fue aun más marcado en la balanza comercial. Mientras que en 1950 las exportaciones de algodón, azúcar y café representaban más de la mitad del valor exportado, a finales de los ochenta, esta proporción había caído al 10%. La balanza comercial agrícola, que tradicionalmente era positiva, ha estado en déficit en la mayoría de años a partir de 1980.

A pesar de este descenso, la agricultura sigue siendo uno de los sectores principales en términos de empleo: alrededor del 30% de la fuerza laboral trabaja en actividades agrícolas. También es un sector crítico en relación a los niveles de pobreza, los cuales, particularmente en la sierra, son mucho más agudos que los promedios nacionales correspondientes³.

Es en este contexto que deben ser juzgadas las políticas del presidente Alberto Fujimori. Su gobierno prometió otorgarle prioridad al sector agrario,

1. Hopkins, Raúl, *Agricultural Performance and Macroeconomic Policies in Peru, 1950-1990*, Tesis Doctoral, Economics Department, Queen Mary & Westfield College, Universidad de Londres, 1995, Cuadro A3.

2. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *Perú en números 1996, Anuario estadístico*, Lima: Cuánto S.A., 1996, Cuadro 18.8.

3. Hopkins, Raúl, *op. cit.*, Cuadro 1.3; International Fund for Agricultural Development, IFAD, *Strategic Proposal for Rural Development in Peru*, Roma: 1991, Cuadro 11.

lo cual generó grandes expectativas, tomando en cuenta la gravedad de la situación en la que éste se encontraba y los antecedentes profesionales del Presidente (ingeniero agrónomo).

1. La política agraria

Tal como se ha discutido en otras partes de este libro, el programa de ajuste estructural fue notable tanto por su naturaleza drástica como por los efectos que tuvo en casi todos los sectores de la economía. En el Cuadro No. 1 se enumeran las principales reformas adoptadas y, en cada caso, se indican las medidas específicas vinculadas al sector agrario. En conjunto, las reformas buscaron modificar sustancialmente el marco institucional vigente, con el objetivo de promover una dinámica economía de mercado.

Los mercados de bienes y factores en la agricultura fueron en gran medida liberalizados. En 1990 se eliminaron prácticamente todos los controles de precios, continuando así el proceso iniciado en 1988. Algunos de los pocos precios que se mantuvieron bajo control fueron los del trigo, la leche en polvo y el arroz. En el mercado de factores, los cambios se produjeron poco más de un año después de la introducción del programa de estabilización. La Ley de Promoción de Empleo (DL 728) apareció en noviembre de 1991 con el objetivo de desregular el mercado laboral y promover el empleo en el sector formal. Una reforma importante en este terreno fue la virtual eliminación de la estabilidad laboral⁴.

Las reformas determinaron una reducción en varias de las funciones tradicionales del Ministerio de Agricultura, así como la privatización de empresas públicas. En el sector agrícola se cerraron ENCI y ECASA, entidades que eran responsables de la compra y venta de productos e insumos agropecuarios⁵.

4. Una discusión sobre los cambios en la regulación de los mercados de trabajo, desde una perspectiva legal, se encuentra en Varillas, Alberto, "Legislación laboral", en Boza, Beatriz (ed.), *Invirtiendo en el Perú, guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994; y en Pasco, Mario, "Contratos de trabajo", en Boza, Beatriz (ed.), *op. cit.* Para el análisis de los cambios que el gobierno introdujo en el funcionamiento del mercado laboral, puede consultarse también el capítulo de Jim Thomas, en este libro.

5. ENCI era la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos. ECASA era la Empresa de Comercialización del Arroz. Ambas fueron creadas en la primera fase del gobierno militar (1969-75). Un análisis de las políticas de comercialización del gobierno militar se encuentra en Alvarez, Elena, *Política económica y agricultura en el Perú, 1969-1979*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1983.

Según Escobal⁶, la política gubernamental afectó a la agricultura a través de tres mecanismos principales: i) la liberalización de precios, que determinó la eliminación de controles sobre los precios de los comestibles e insumos. Esta desregulación afectó también las tasas de interés al eliminar el tratamiento preferencial que se venía dando a los agricultores en el otorgamiento de los créditos; ii) la liberalización comercial, que eliminó muchas de las restricciones que actuaban en perjuicio de la agricultura (originadas en las políticas de sustitución de importaciones); y, iii) las reformas institucionales, que hicieron que el sector fuera más atractivo para los inversionistas.

La política fiscal y la política monetaria tuvieron un efecto negativo de corto plazo en la producción agrícola. La reducción de subsidios a los insumos afectó negativamente la producción, a la vez que incrementó sus costos. La eliminación de las tasas de interés preferenciales generó un efecto similar, aumentando los costos de producción. Este último efecto tuvo, sin embargo, un impacto limitado, por el hecho de que sólo una proporción de productores tenía acceso al crédito formal. Finalmente, la caída en la demanda agregada, debida a la disminución del poder adquisitivo, también dañó al sector al reducir los precios relativos agrícolas (sobre todo durante la primera fase del ajuste).

Cuadro No. 1

**PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA IMPLEMENTADAS
POR EL GOBIERNO**

Tipo de política	Instrumentos macroeconómicos	Políticas agrarias
1. Precios	<ul style="list-style-type: none"> Desregulación de precios en los mercados de bienes y factores 	<ul style="list-style-type: none"> Abolición de los controles sobre los precios de los alimentos y los insumos agrícolas
2. Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Reforma del sistema tributario Reducción del déficit público 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de personal en el Ministerio de Agricultura
3. Monetaria y financiera	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de cambio flotante; eliminación del MUC Determinación de los tipos de interés por el mercado Política monetaria restrictiva 	<ul style="list-style-type: none"> Clausura del Banco Agrario Determinación de los tipos de interés por el mercado
4. Comercial	<ul style="list-style-type: none"> Eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio Reducción en el nivel y dispersión de las tarifas, de un promedio de 56% a 	<ul style="list-style-type: none"> Tasas de protección adicional para los productos agrícolas Eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones

6. Escobal, Javier, "Impacto de las políticas de ajuste sobre la pequeña agricultura", en *Debate Agrario*, No. 20, 1994, pp. 51-78.

	sólo dos tasas (de 15% y 25%)	
5. Reforma institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Desregulación de los mercados de bienes y factores • Creación de una institución para supervisar la propiedad intelectual y la libre competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de los monopolios públicos en el sector de alimentos e insumos agrícolas • Creación de instituciones especializadas en recursos naturales y controles sanitarios (INRENA)
6. Derechos de propiedad e inversión		<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Promoción de la Inversión, destinada a promover la inversión privada y el desarrollo del mercado de tierras

1/ El Mercado Único de Cambios (MUC) fue un sistema múltiple de tipos de cambio creado por el gobierno de Alan García. Bajo el MUC, los alimentos se importaban a la tasa de cambio más baja, lo que efectivamente reducía sus precios en el mercado doméstico.

Fuente: Elaboración propia, utilizando el marco analítico sugerido por Roger Norton, en su trabajo *Agricultural Issues in Structural Adjustment Programmes*, FAO Economic and Social Development Paper No. 66, Roma: 1987.

El paso de una economía controlada por el Estado a una economía de mercado es un proceso lento y complejo. El hecho de que los factores de la producción se vayan asignando a las actividades más rentables, desde el punto de vista del mercado, puede implicar que los agricultores con mayores rendimientos desplacen a aquellos que son menos productivos y/o que enfrentan restricciones técnicas y económicas para la expansión de su producción. En el corto o mediano plazo este proceso puede ser costoso en términos de producción y empleo.

Es difícil evaluar el efecto de la política económica sobre los mercados de trabajo en el ámbito rural. Primeramente, parte de la fuerza laboral en este sector es temporal⁷. En segundo lugar, la información estadística referida a las zonas rurales es escasa y poco confiable. No obstante, algunos estudios parciales sugieren que el impacto del ajuste estructural sobre los mercados de trabajo varió según el tipo de actividad y su localización. En un estudio sobre la agricultura cuzqueña, Baca⁸ hace hincapié en la intensificación de la migración temporal a principios de los noventa. Urrutia⁹, en su estudio sobre Cajamarca, señala las características estructurales de los mercados de trabajo en dicha zona: temporal, sin especialización, irregular, con salarios desiguales, inestable

7. En el tercer censo agropecuario, realizado en 1994, el 97% de los trabajadores agrícolas fueron clasificados como temporales.

8. Baca, Epifanio, "La agricultura del Cuzco en tiempos del ajuste: 1989-93", en *Debate Agrario*, No. 24, 1996, p. 32.

9. Urrutia, Jaime, "Relaciones laborales, empleo agrícola y sociedad rural en Cajamarca", en *Debate Agrario*, No. 24, 1996, pp. 93-114.

y fuera del alcance efectivo de la ley. Alvarez, en este libro, discute algunos de los efectos locales de la producción de coca. Webb y Fernández Baca¹⁰ muestran un incremento importante en los salarios reales en las actividades agrícolas en Lima en 1995 y 1996, lo que probablemente se deba al rápido crecimiento que experimentó el sector agrario durante dicho período.

2. ¿Recuperación transitoria o crecimiento sostenido?

Esta sección analiza el impacto de las políticas gubernamentales en el desempeño agrícola. El análisis está organizado en tres partes: primeramente se examina la información vinculada a la producción y precios agropecuarios; seguidamente se discute hasta qué punto el desempeño de la producción es sustentable a mediano y largo plazo; y, finalmente, se evalúa el vínculo entre las tendencias en la producción y la pobreza rural.

i. Producción y precios

El Cuadro No. 2 resume el desempeño de la producción, distinguiendo dos períodos. El primero se extiende de 1990 a 1992 y está caracterizado por una brusca disminución en la producción (una caída media anual del 4.0%) y un descenso en los precios agrícolas, que se discute más adelante¹¹. La caída en la producción comenzó en 1989 durante el gobierno de Alan García. A partir del año 1993 se observa una recuperación notable en la producción agropecuaria (con una tasa de crecimiento promedio anual de 9,2% en el período 1993-96). Esta tendencia positiva continuó en 1997 con un crecimiento del 4.9%. Considerando el período 1990-96 en su conjunto, la expansión de la producción fue menos espectacular, pero por encima de las tendencias históricas previas: una tasa de crecimiento del 3.3%, comparada con 2.1% en el período 1950-1989. Para 1998 se anticipa una expansión muy modesta de la producción, en parte como efecto del fenómeno de El Niño y el menor nivel de actividad de la economía en su conjunto.

Otro rasgo importante en el desempeño de la agricultura peruana en estos años ha sido la reducción en los precios relativos de los productos

10. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *op. cit.*, Cuadro 16.13.

11. Resulta problemático incluir el año 1990 dentro del gobierno de Fujimori dado que éste se inició a fines de julio de dicho año. Por tanto, su administración no tiene responsabilidad sobre la cosecha del primer semestre de 1990. Sin embargo, las medidas de shock que se adoptaron en el segundo semestre causaron una caída brusca e inmediata en los precios agrícolas, reduciendo los ingresos de los agricultores.

agrícolas. Esto se muestra en las tres primeras columnas del Cuadro No. 3. En el primer período, los precios agrícolas cayeron en términos relativos en un 16.2% (como promedio anual). En el segundo período, los precios agrícolas crecieron positiva aunque moderadamente en un 1.3% (promedio anual). En conjunto, en el período de 1990-96, el valor de la producción disminuyó¹². Estos cuadros sugieren que el incremento en los ingresos de los agricultores fue insuficiente para compensar la caída en los precios relativos. Si bien, a finales de 1996, el valor real de la producción agrícola estaba creciendo a ritmo positivo, su nivel era todavía inferior al correspondiente a 1990.

Cuadro No. 2

**DESEMPEÑO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA,
1990-96**

	Tendencia previa	Gobierno de Fujimori		
	1950-89	1990-1992	1993-1996	1990-1996
PBI Agrícola	2.1	- 4.0	9.2	3.3
<i>Agricultura</i>		<i>-17.0</i>	<i>16.6</i>	<i>0.5</i>
Arroz	4.3	-8.8	6.5	-0.3
Maíz 'amiláceo'	0.3	-17.1	19.4	2.1
Frijol	2.0	-9.4	11.6	2.1
Papa	-0.6	-16.0	24.1	5.0
Trigo	-0.9	-22.9	24.3	1.3
Algodón	-0.7	-30.5	22.2	-4.0
Maíz 'duro'	3.3	-20.7	9.1	-4.9
Café	6.3	-6.5	7.9	1.5
<i>Ganadería</i>		<i>4.8</i>	<i>4.4</i>	<i>4.5</i>
Carne de ave	8.1	16.0	7.9	11.3
Cordero	-0.8	-1.0	1.2	0.2
Cerdo	1.9	-0.3	3.3	1.8
Carne de res	1.9	-0.3	0.6	0.2
Huevos	n.d.	3.7	5.4	4.7
Leche	1.3	-1.4	3.6	1.4

12. La disminución de los precios relativos de los productos agrícolas se debió a la apreciación de la moneda local, así como a la recesión económica. La conexión entre el tipo de cambio y los precios agrícolas es analizada por Hopkins, Raúl, "Exchange Rates and Agricultural Prices in a Developing Economy: The Case of Peru", en *Oxford Agrarian Studies*, vol. 21, No. 2, 1993.

Fuente: Véase el Apéndice 1.

Para tener una idea del poder adquisitivo de los agricultores, los precios agrícolas han sido deflatados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Aunque éste es un procedimiento estándar¹³, puede producir estimaciones erradas debido a los altos niveles de inflación que existían a principio de los noventa. El IPC se calcula tomando como dadas las cantidades consumidas de cada artículo en el año base (usando la fórmula de Laspeyres). Este método es razonable cuando los precios son relativamente constantes. Sin embargo, puede producir resultados inexactos cuando la inflación es elevada y hay cambios abruptos en los precios relativos. Bajo estas circunstancias, es poco realista asumir una canasta fija de consumo, ya que los hogares ajustan sus niveles de gasto, reduciendo aquellos artículos cuyos precios aumentan más rápidamente. Este problema ha sido examinado por Escobal y Castillo de GRADE¹⁴, quienes han realizado estimaciones alternativas al IPC.

Por consiguiente, como ejercicio adicional, hemos estimado las tendencias en los precios agrícolas usando el Índice de Precios al Consumidor de GRADE. Los resultados (véase el Apéndice 2) confirman de manera general los resultados obtenidos utilizando el IPC. Al mismo tiempo, sin embargo, indican que la magnitud de la caída en los precios relativos puede haber sido exagerada en las cifras oficiales. La tasa de crecimiento de los precios relativos en 1990-96 fue de -4.8%, sustancialmente menor a la indicada en el Cuadro No. 3 (-6.7%). El cambio general en el valor bruto de la producción sigue siendo negativo (-2.3%) durante 1990-96, aunque no tanto como el -4.3% que aparece en el Cuadro No. 3.

Cuadro No. 3

PRECIOS AGRÍCOLAS Y VALOR DE LA PRODUCCIÓN
(Tasa de crecimiento promedio anual, %)

	Precios agrícolas	Valor de la producción
--	-------------------	------------------------

13. Por ejemplo, éste es el método usado por Cuánto en su cálculo de los salarios reales (Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *op. cit.*, Cuadro 16.4).

14. Escobal, Javier y M. Castillo, *Sesgos en la medición de la inflación en contextos inflacionarios: el caso peruano*, Documento de Trabajo No. 21, Lima: GRADE, 1994.

	1990-92	1993-1996	1990-1996	1990-1996
Total	-16.2	1.3	-6.7	-4.3
<i>Agricultura</i>	<i>-13.8</i>	<i>3.2</i>	<i>-4.5</i>	<i>-4.0</i>
Arroz	-13.8	6.0	-3.0	-3.3
Maíz 'amiláceo'	-7.4	0.9	-2.8	-0.7
Frijol	-22.0	-1.4	-10.8	-8.9
Papa	-12.2	-0.4	-5.7	-1.0
Trigo	-23.5	0.5	-10.6	-9.4
Algodón	-16.9	1.8	-6.7	-10.5
Maíz 'duro'	-11.5	-2.8	-6.6	-11.2
Café	-14.9	24.0	5.6	7.1
<i>Ganadería</i>	<i>-18.8</i>	<i>-0.9</i>	<i>-9.0</i>	<i>-4.5</i>
Carne de ave	-23.2	0.4	-10.5	-0.4
Cordero	-10.0	-0.5	-4.7	-4.5
Cerdo	-19.3	-4.7	-11.2	-9.7
Carne de res	-16.1	0.2	-7.2	-7.0
Huevos	-21.9	0.9	-9.6	-5.4
Leche	-15.9	-2.5	-8.5	-7.2

Fuente: Véase el Apéndice 1.

ii. ¿Crecimiento sostenido?

Una pregunta que los observadores se hacen frecuentemente es si las rápidas tasas de crecimiento del período 1990-96 son sustentables (y si, por tanto, podrán alcanzarse nuevamente, luego que la agricultura se recupere de los efectos causados por El Niño). Una manera de saberlo es examinando la conexión entre las cifras presentadas y las medidas del gobierno. La pregunta clave es hasta qué punto las políticas gubernamentales modificaron sustancialmente la cantidad y la calidad de los recursos básicos con los que cuenta la agricultura.

Está claro, en primer lugar, que hubo una mejora en el contexto social y económico dentro del cual opera el sector agropecuario. La reducción del terrorismo y el declive en la inflación trajeron consigo una mayor estabilidad al sistema económico, disminuyendo la incertidumbre que afectaba negativamente la inversión privada. No es una exageración afirmar, por ello, que la mayor estabilidad económica y social fue el factor más importante que contribuyó al éxito inicial del modelo. Otros cambios que también tuvieron un efecto positivo en el sector agrario son: i) el incremento en la construcción de carreteras, que redujo el costo del transporte de alimentos a las ciudades; ii) el

proceso de concesión de títulos de propiedad¹⁵; iii) la desregulación del mercado de tierras y la promoción de la inversión en áreas rurales; y, iv) la eliminación de los controles de precios sobre los productos alimenticios.

La desregulación del mercado de tierras fue particularmente importante. Ésta fue posible gracias al Decreto Ley 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, promulgada en julio de 1991. Dicha ley incrementó el tamaño máximo de tierra agrícola que se podía tener como propiedad privada. También redujo las restricciones en el acceso a este tipo de activos, eliminando muchos de los límites originados en la Ley de Reforma Agraria de 1969. Una de las diferencias entre la Constitución de 1979 y la de 1993 es que esta última permite a las comunidades campesinas vender o ceder su tierra. Aunque no se especifican los términos bajo los cuales se podía realizar dicha venta o cesión (que es el objeto de la Ley de Tierras), esta ley abrió el camino para un mercado de propiedades más dinámico y menos protegido¹⁶.

Además de promover un clima económico más favorable, estas medidas alentaron un incremento gradual de la inversión agrícola (los Gráficos Nos. 1 y 2 resumen la información pertinente). Aunque los datos sobre inversión son poco confiables y, por tanto, deben ser interpretados con cautela, éstos proporcionan una aproximación útil al tema.

15. El número de títulos concedidos entre 1992 y 1996 fue de 158,648, cubriendo un área aproximada de once millones de hectáreas (Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *op. cit.*, Cuadro 19.1).

16. Un resumen de las leyes recientes relacionadas con el mercado de tierras se encuentra en Mujica, Francisco, "Agricultura y agroindustria", en Boza, Beatriz (ed.), *Invirtiendo en el Perú, guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994. El peligro de un nuevo proceso de concentración de tierras (y el resultante modelo de desarrollo bimodal en la agricultura) ha sido señalado por varias instituciones influyentes que trabajan en este campo, tales como el Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES.

El Gráfico No. 1 se refiere a la inversión del gobierno central en el período 1980-95. Se puede observar allí una caída sostenida en la inversión pública total hasta 1988, seguida de una recuperación. La inversión del gobierno central en la agricultura permaneció relativamente constante a lo largo de todo el período, con mucho menos fluctuaciones. Esto sugeriría que el gasto en los proyectos de irrigación (el componente individual más importante de la inversión pública agraria) no fue afectado sustancialmente por la inestabilidad económica que imperaba en el país.

El Gráfico No. 2 muestra información relevante en dos componentes claves de la inversión agrícola: i) gastos en mejora de tierras, y ii) inversión en maquinaria y equipo. Este cuadro cubre tanto el sector público como el privado. Las cifras sobre la mejora de tierras permanecieron relativamente constantes a lo largo de todo el período, con un incremento apreciable después de 1992. El hecho de que la inversión pública agraria permaneciera constante durante este período (ver Gráfico No. 1) sugiere que hubo un incremento en la inversión privada. Por otro lado, la inversión en maquinaria y equipo creció significativamente en los primeros años del gobierno de Alan García, cayendo drásticamente en 1988 y 1989. Desde entonces ha permanecido relativamente estable.

En conjunto se advierte una mejora en algunos componentes importantes de la inversión privada, en parte como resultado de las políticas llevadas a cabo por el gobierno. Es interesante agregar, por otro lado, que el ajuste estructural empezó en 1988 y 1989, antes de que Fujimori llegara al gobierno. Ello es ilustrado en la drástica caída de la inversión total en 1988-89. En este sentido, el ajuste continuó una tendencia que ya se había iniciado en los años previos¹⁷.

Una manera alternativa de evaluar el crecimiento agropecuario es comparar los datos del período 1990-1996 con los correspondientes a las décadas anteriores. Si las tendencias registradas en el período anterior hubieran permanecido constantes, uno esperaría que los resultados a partir de 1990 fluctúen alrededor de los valores proyectados. Un ejercicio de esta naturaleza se llevó a cabo tanto en el nivel nacional (ver el Gráfico No. 3) como departamental.

17. Una tendencia similar se observa con respecto a los fertilizantes (véase INEI, *Compendio estadístico 1992-93*, Lima: 1993; e INEI, *Compendio estadístico 1995-96*, Lima: 1996).

Gráfico N° 1

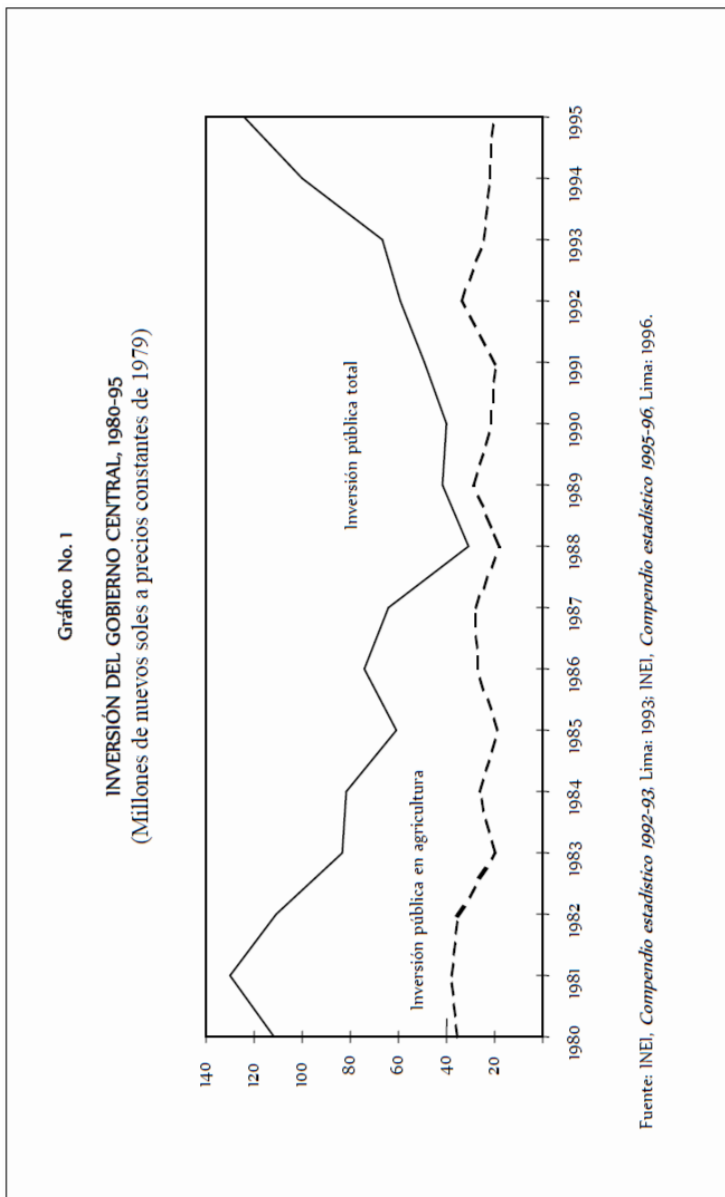
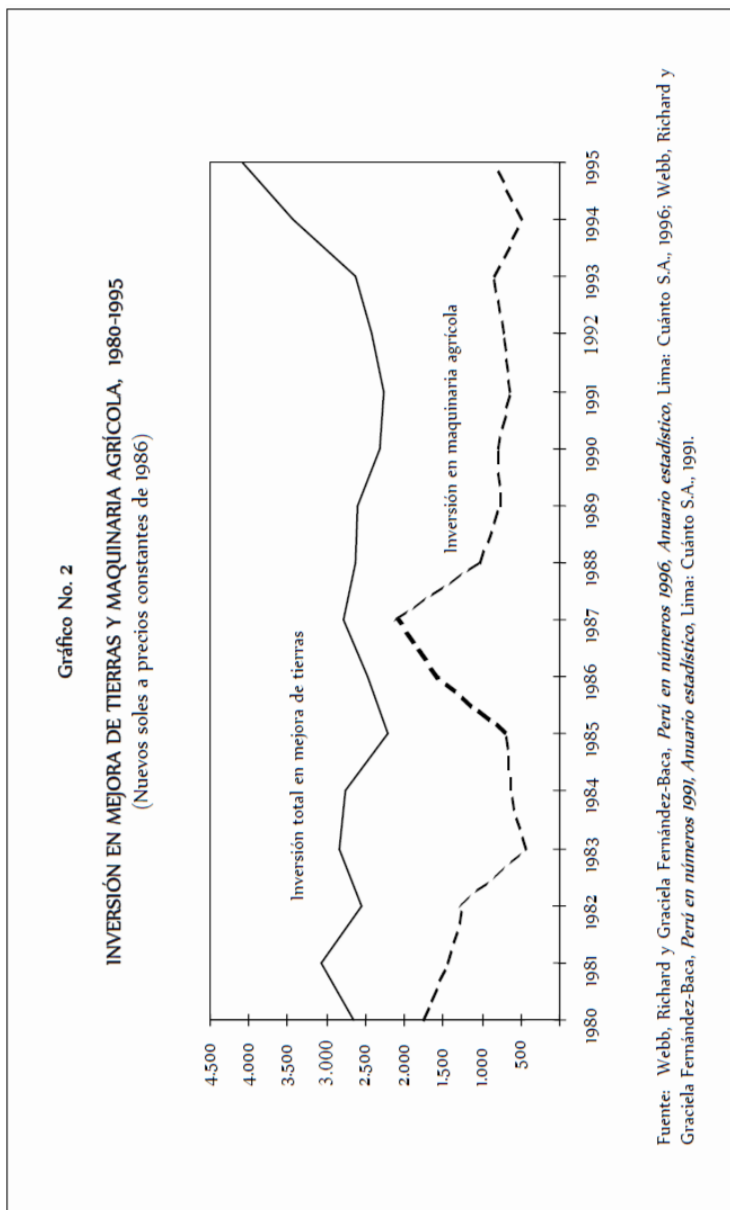


Gráfico N° 2



En la mayoría de los casos, las cifras sobre producción estuvieron por debajo de la tendencia histórica en los primeros años del gobierno de Fujimori, seguidas de un aumento por encima de dicha tendencia. Aunque la evidencia disponible impide llegar a conclusiones definitivas, estas cifras sugieren un posible cambio estructural a partir de 1993.

Durante nuestras visitas a las zonas rurales, en abril de 1997, intentamos recoger información adicional, dialogando con agricultores y especialistas agrarios del sector público y privado. Una observación inicial, resultado de dichas entrevistas, fue que la situación difería enormemente entre las diversas regiones naturales¹⁸.

Temas recurrentes en la costa fueron las quejas sobre la falta de crédito y la asistencia técnica, y diversos aspectos referidos a las exportaciones agrícolas. El cierre del Banco Agrario creó una escasez de crédito que los bancos privados fueron incapaces de cubrir. Los dos mecanismos de crédito promovidos por el gobierno -las cajas rurales y los fondos rotatorios- demostraron ser insuficientes¹⁹. En relación a los servicios de extensión agrícola, éstos fueron desmantelados en los últimos años del gobierno de García y, desde entonces, no ha habido esfuerzo serio alguno para atender las demandas de los agricultores. En ambos casos -tanto en el del crédito como en el de la asistencia técnica- la reciente experiencia peruana subraya las dificultades del mercado para atender las demandas de la pequeña agricultura.

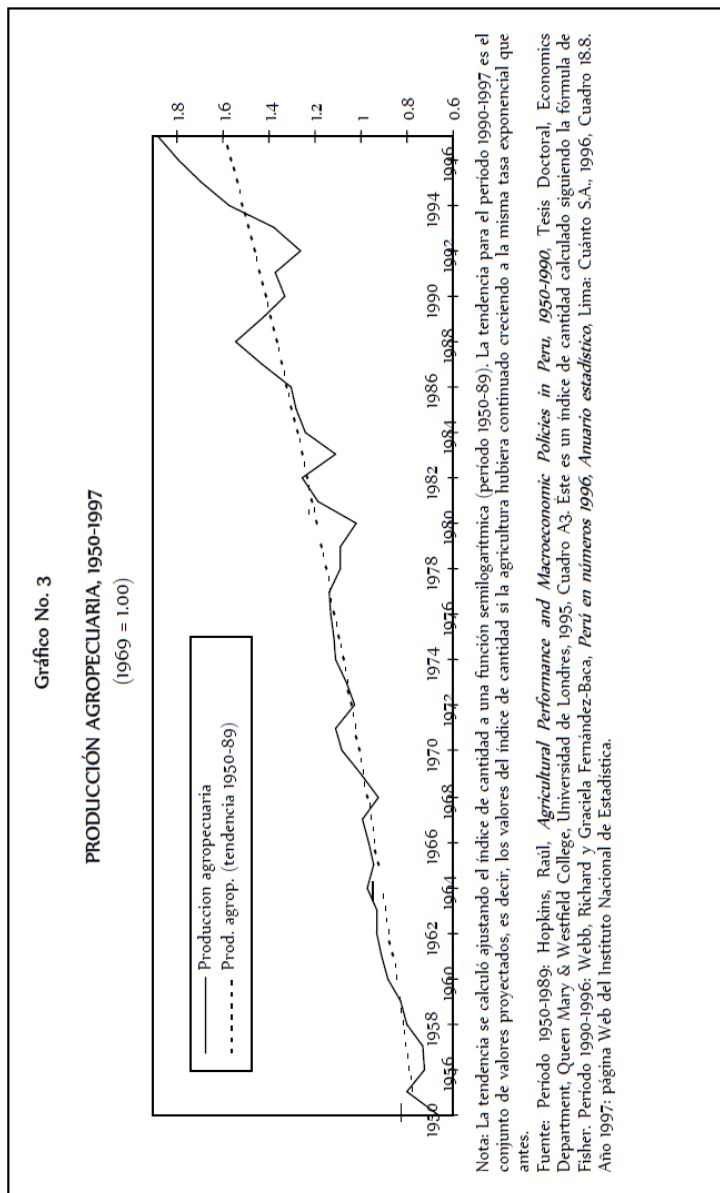
La opinión predominante que recibimos de los agricultores de la sierra fue la incapacidad del Estado para llegar a una proporción significativa de productores. Algunos campesinos mencionaron las actividades de las agencias gubernamentales (tales como FONCODES y PRONAMACH)²⁰, pero la opinión mayoritaria era que había una escasa o nula asistencia gubernamental. Cuando hicimos preguntas abiertas sobre el estado de la agricultura, una respuesta frecuente era mencionar la incidencia de las condiciones

18. Las visitas al campo incluyeron La Libertad en la costa, las áreas alrededor de Huancayo en la sierra, y La Merced en la ceja de selva.

19. Véase, más adelante, la sección referida al crédito agrario.

20. FONCODES es el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social del gobierno. PRONAMACH es el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, el principal programa gubernamental para la preservación de recursos naturales.

Gráfico N° 3



climáticas, bastante favorables en los años previos a 1997. Al mismo tiempo se reconocía que el declive del terrorismo y de la inflación habían cumplido un rol positivo.

La visita que efectuamos a La Merced, en la ceja de selva, también reveló opiniones contradictorias. A pesar de la recuperación de la zona, aún subsistía cierto temor para invertir en gran escala (debido a los problemas de tráfico de drogas y terrorismo). También se mencionaron los graves daños ocasionados por la plaga de la mosca de la fruta, sobre la cual la acción del Estado ha sido muy limitada.

iii. Tendencias en la producción y pobreza rural

Esta sección examina el vínculo entre la pobreza rural y el desempeño de la producción agropecuaria. Recientemente, ha habido en el Perú especial preocupación respecto a la incidencia de las políticas gubernamentales en la pobreza, tema que es tratado en otro de los capítulos de este libro²¹. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo, a continuación indicamos las implicancias de la discusión de las secciones precedentes sobre la pobreza rural.

Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida sugieren que entre 1985 y 1994 hubo una caída en el gasto total de los hogares rurales y, al mismo tiempo, un declive en la desigualdad, medida ésta en términos de consumo alimenticio. Entre 1985 y 1991 hubo un descenso del 48% en el gasto total per cápita. Esta tendencia se invirtió parcialmente entre 1991 y 1994 con un incremento del 41%; sin embargo, este crecimiento no fue suficiente para alcanzar los niveles que existían en 1985. Los indicadores de desigualdad se muestran en el Cuadro No. 4. Entre 1985-86 y 1991 hubo una disminución en el nivel de desigualdad (medido por el coeficiente Gini), pero ésta permaneció más o menos constante entre 1991 y 1994.

Existe un vínculo entre estos resultados y los cambios en la producción, examinados previamente. Varios de los productos que experimentaron un aumento sustancial en la producción provienen de la sierra, donde los niveles de ingresos suelen ser los más bajos. Por tanto, el buen desempeño de tales cultivos habría tenido una influencia positiva en la distribución del ingreso. No obstante, por la misma razón, cualquier caída en la producción de dichos cultivos en los años venideros tendría un efecto negativo sobre la distribución de ingresos.

Cuadro No. 4

21. Véase el trabajo de Adolfo Figueroa, en este mismo libro.

**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y NUTRIENTES
EN LAS ÁREAS RURALES: 1985-1994**

	Coeficiente Gini, %		
	1985-86	1991	1994
Gasto total (soles anuales)	44.8	38.1	38.5
Gasto alimenticio (soles anuales)	46.1	35.6	34.8
Consumo de calorías (kg. diarios)	33.2	29.7	27.9
Consumo de proteínas (gr. diarios)	45.3	32.9	32.9

Fuente: Escobal, Javier y Jorge Agüero, "Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú, 1985-94", en Moncada, Guillermo y Richard Webb (eds.), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996.

Un factor adicional que debe ser tomado en cuenta es el impacto de la ayuda exterior, la cual fue considerable al inicio de la década de los noventa. Entre 1990 y 1994, el valor de la ayuda multilateral y bilateral fue de 1,820 millones de dólares, con un promedio anual de 364 millones de dólares²². Esto representa casi el 10% del valor total de las importaciones. Parte de esta ayuda se dedicó a apoyar proyectos de infraestructura en las zonas rurales²³. La ayuda alimentaria también creció rápidamente: expresada en términos de volumen, ésta aumentó de 198,000 toneladas en 1989 a 397,000 toneladas en 1994. Si bien dicha ayuda redujo la incidencia de la pobreza, su efecto fue menor en la agricultura puesto que la mayoría de los programas se llevaron a cabo en áreas urbanas.

3. El rol del gobierno luego del ajuste estructural

i. ¿Repliegue estatal?

22. Hopkins, Raúl y Philippe Grenier, *Joint Evaluation of Programme Food Aid of the European Union. Peru: A Rapid Evaluation*, Londres: Overseas Development Institute, 1996, p. 4.

23. Estos fondos provenían de la ayuda bilateral (el 69.5%), las agencias multilaterales (21.8%) y las organizaciones no gubernamentales (8.6%). Cabe destacar que estas cifras subestiman los fondos recibidos, puesto que las cifras oficiales no incluyen una proporción importante de la ayuda canalizada a través de las ONGs.

El marco institucional agrario ha sido modificado sustancialmente por el gobierno. El nuevo rol del Ministerio de Agricultura se limita a establecer los incentivos y las reglas de juego sin participar directamente en la provisión de bienes y servicios. Como parte de este proceso se reorganizó el Ministerio, se cerraron varias entidades públicas (ECASA, el Banco Agrario y SENAMA), y hubo drásticas reducciones de personal en el Ministerio de Agricultura (80% entre julio de 1990 y enero de 1993)²⁴.

Las agencias del Ministerio visitadas durante nuestro trabajo de campo mostraron, de manera clara, el recorte de sus actividades. En Huancayo, por ejemplo, nos informaron que en el departamento de Junín el número total de empleados se había reducido de 1,300 a 140. La impresión principal que recogimos fue la de una "retirada desordenada" por parte del Estado durante el ajuste. En algunas actividades, el número de empleados era insuficiente para cumplir las metas previstas. Paradójicamente, sin embargo, al reducido personal que quedaba se le encargaron algunas nuevas tareas (como fue, en algunas agencias, la provisión de créditos y la supervisión de maquinaria entregada a los agricultores).

La reducción de personal en las agencias del Ministerio de Agricultura no significa necesariamente una retirada global del Estado. Ello se debe a que durante el mismo período hubo un incremento importante en el gasto de otros ministerios cuyas actividades afectan al sector agrario. Éste es el caso del Ministerio de la Presidencia, cuyo presupuesto representó el 22.6% del gasto gubernamental total en 1996. Asimismo, cabe resaltar que se crearon nuevas dependencias vinculadas al Ministerio de Agricultura (tales como SENASA e INRENA)²⁵, y otras (como PRONAMACH) que recibieron un mayor apoyo estatal. Como consecuencia de ello, la proporción total del Ministerio con respecto al gasto gubernamental permaneció relativamente constante, alrededor del 1.7% de PBI entre 1993 y 1996²⁶. Igualmente, la proporción total del gasto público como porcentaje del PBI permaneció constante entre 1990 y 1995, cayendo ligeramente del 29.2% al 29.1%²⁷.

24. Vázquez Villanueva, Absalón, *Los desafíos del agro en la década del noventa*, Lima: Ministerio de Agricultura, 1993, p. 75.

25. SENASA es el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria. INRENA es el Instituto Nacional de Recursos Naturales.

26. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *op. cit.*, Cuadro 30.19. Los cambios en la organización del sector público hacen difícil las comparaciones. Entre 1992 y 1993, por ejemplo, hubo una caída significativa en los gastos de la oficina del Primer Ministro, del 21.4% al 14.6%, probablemente explicada por el aumento en los gastos del Ministerio de la Presidencia.

27. *Ibid.*, Cuadro 3.14.

ii. Crédito agrario

La oferta de crédito agrario disminuyó significativamente a partir de 1988, debido al proceso de ajuste iniciado en los últimos años del gobierno de García. El año con el menor suministro de crédito fue 1992, cuando se cerró el Banco Agrario. A partir de dicho año, la principal fuente de crédito ha sido el sector financiero privado. Sin embargo, éste ha sido insuficiente para cubrir la demanda de los pequeños agricultores, al establecer una serie de requisitos que a estos últimos les es difícil satisfacer²⁸.

La respuesta a la insuficiencia de crédito fue la creación de nuevas instituciones, entre las cuales destacan las cajas rurales²⁹. Su número creció rápidamente y hacia 1997 proporcionaban alrededor del 6% del total de crédito. Los requisitos que las cajas rurales solicitan a los agricultores son menores a los de la banca privada, pero el costo es alto y similar a las tasas del mercado.

El Ministerio de Agricultura inició también sus propios programas de crédito mediante fondos rotatorios y una acción similar fue llevada a cabo por el Ministerio de la Presidencia a través de FONCODES. Teóricamente, estos fondos debían autofinanciarse mediante el pago de intereses pagados por los agricultores. No obstante, en la práctica esto no ha sido así. El tipo de interés es usualmente bajo y estos fondos sólo pueden operar porque sus costos de funcionamiento son cubiertos por el Estado. Resulta paradójico que, después de las fuertes críticas que se formularon contra el Banco Agrario, el propio gobierno se embarcara en la provisión de servicios en los que no tenía experiencia alguna.

En un artículo reciente sobre el suministro de crédito agrario en el Perú, Alvarado³⁰ señala que para poder llegar a los pequeños agricultores es indispensable desarrollar nuevas metodologías de crédito basadas en las experiencias de los prestamistas informales y de las organizaciones no gu-

28. Durante el trabajo de campo se visitaron las agencias de varios bancos privados. Los requisitos para acceder al crédito incluían títulos de propiedad (del cual carecen numerosos agricultores), llevar a cabo actividades de alta rentabilidad y normalmente un mínimo de 10 hectáreas de tierra cultivable. Respecto a esto último, es interesante señalar que solamente el 15.7% de fincas en el Perú tienen más de 10 hectáreas de tierra (según el censo agropecuario de 1994).

29. Las cooperativas de productores de café jugaron un papel importante en la creación de las cajas rurales como fuente de crédito para los agricultores, dada la falta de fuentes públicas de financiamiento y los requisitos de la banca privada.

30. Alvarado, Javier, "Innovación en las tecnologías crediticias", en *Debate Agrario*, No. 21, 1995, pp. 1-13.

bernamentales³¹. Una de las limitaciones de las cajas rurales y de los fondos rotatorios promovidos por el gobierno es que no han tomado en cuenta, suficientemente, las lecciones de dichas experiencias.

iii. Asistencia técnica

La baja calidad de la producción y los escasos rendimientos son dos de los principales obstáculos que enfrentan los agricultores para ampliar su participación en los mercados más dinámicos. Las plagas constituyen, asimismo, una traba para la expansión de la industria de los alimentos frescos en el Perú. Las barreras sanitarias restringen la venta de muchos de los productos frescos del Perú en los Estados Unidos, Japón y otros países latinoamericanos³².

En las décadas anteriores, el sector público promovió la investigación agropecuaria y las actividades de extensión. La agencia pública más importante en este campo era el INIPA (Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria). Como producto de la crisis económica y el ajuste estructural esta institución fue cerrada. Sus actividades de investigación fueron trasladadas a una institución nueva, más pequeña, que es el INIA, liquidándose virtualmente todas las actividades de extensión.

En noviembre de 1992, el gobierno creó el SENASA, Servicio Nacional Agrario de Salud, como parte del Ministerio de Agricultura. Su propósito era aumentar las normas de salud y asegurar el acceso a los mercados de alimentos frescos. Aunque el establecimiento del SENASA fue una medida positiva, su limitación principal era el escaso presupuesto con que contaba, insuficiente para cumplir satisfactoriamente sus objetivos.

Los efectos de la plaga conocida como la mosca de la fruta constituyen un ejemplo de tales problemas. El daño ocasionado en la producción agrícola se calcula en 100 millones de dólares al año³³. Para enfrentar esta situación, el SENASA ha creado cuatro programas diferentes. Aunque el programa ha recibido fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hay cierta preocupación respecto a su continuidad y a la contribución gubernamental que se requiere para su funcionamiento.

31. Entre otras lecciones, Alvarado indica la conveniencia de un sistema de monitoreo con la participación de los propios productores, la necesidad de reducir los costos de transacción y la importancia de cierto apoyo externo para cubrir los costos iniciales de este tipo de programas.

32. Peru Reporting, *Agribusiness in Peru, ¿El despegue de la agroindustria?*, Lima: The Peru Report, 1997, p. 31.

33. *Ibid.*, p. 33.

Asegurar una buena y continua oferta tecnológica para los pequeños agricultores en la sierra constituye un verdadero desafío, debido a: i) la lejanía geográfica de los productores, que se encuentran dispersos en un vasto territorio; ii) la diversidad de su producción; y, iii) la pequeña escala de sus operaciones. El gobierno tiene algunos programas en funcionamiento en las áreas rurales (tales como PRONAMACH y FONCODES), pero su cobertura es limitada y proporcionan poco en términos de ayuda técnica.

4. Conclusiones e implicaciones de política

¿Ha iniciado el Perú, con el gobierno del gobierno de Fujimori, una nueva fase de rápido desarrollo agrario? ¿Es sostenible la expansión de la producción en el largo plazo? ¿Cuál es el nuevo papel del gobierno luego del ajuste estructural? Éstas han sido las preguntas analizadas a lo largo de este capítulo. Las respuestas son mixtas. El efecto inmediato de la estabilización económica fue una caída dramática en la producción y en los precios agrícolas. Después de 1993, sin embargo, las cifras indican una expansión por encima de las tendencias anteriores. En conjunto, en el período 1990-1997, el crecimiento de la producción fue positivo, pero no extraordinario. El efecto en los ingresos de los agricultores fue menor, debido a la caída en los precios relativos agrícolas (particularmente aguda en el período inicial luego del ajuste).

La información disponible sugiere que las políticas gubernamentales tuvieron un impacto positivo en la agricultura, pero éste no fue espectacular y dependió enormemente del desempeño global de la economía y de las condiciones climáticas. Esta sección final discute el cambio en el papel desempeñado por el gobierno luego del ajuste.

Las cifras del gasto gubernamental indican que, como porcentaje del PBI, éste permaneció casi constante en el período 1990-1996, aunque hubo un incremento en la inversión pública (ver Gráfico No. 2)³⁴. Por tanto, a pesar de la retórica, el tamaño del gobierno fue similar, si no más grande, que durante el período previo. Sin embargo, hubo un importante cambio en la composición del gasto gubernamental. Mientras que la burocracia del Ministerio de Agricultura experimentó drásticos recortes en su presupuesto, se crearon o expandieron otras instituciones públicas.

Una opinión predominante en círculos gubernamentales es que el sector privado es quien debe jugar un papel protagonista en el desarrollo

34. La inversión pública como porcentaje del PBI creció de 2.5% en 1990 a 4.1% en 1995 (Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *op. cit.*, Cuadro 30.14).

agrario. Tal como Absalón Vásquez Villanueva, entonces Ministro de Agricultura, enfatizaba en 1993:

‘...la política agraria del Gobierno está orientada a promover la eficiencia, rentabilidad y competitividad del agricultor junto a la explotación racional de los recursos naturales y a la conservación del ecosistema, correspondiendo al Estado un rol normativo, orientador y promotor, en sustitución del papel paternalista, intervencionista y burocrático con el que ha venido actuando a lo largo de más de dos décadas’³⁵

No obstante, lo que la experiencia peruana muestra es que se requiere tiempo para incrementar la participación del sector privado, y que no se puede esperar que éste llene inmediatamente el vacío generado por la retirada del sector público. En este capítulo se han examinado dos casos en los cuales la presencia del gobierno era dominante: el suministro de crédito y la provisión de asistencia técnica.

En el caso del crédito, el gobierno cerró rápidamente el Banco Agrario sin ofrecer una alternativa de crédito a los agricultores. Más tarde, se incrementó gradualmente el suministro de crédito, pero su nivel es todavía muy inferior al requerido por los pequeños agricultores. Algo similar ha sucedido con la provisión de asistencia técnica. Durante los últimos años del gobierno anterior, el sistema de extensión fue cerrado, introduciendo la administración de Fujimori nuevos recortes en el sistema de investigación. La expectativa de que los agentes privados asumieran el papel protagónico en la transferencia de tecnología no se ha materializado, con la excepción de unos cuantos cultivos de alta rentabilidad.

Asimismo, la experiencia de la política agraria en el Perú muestra que la delimitación de funciones entre el sector público y el privado no es suficientemente clara. Paralelamente, ha habido un alto grado de fragmentación entre las diferentes agencias gubernamentales y falta una visión estratégica que articule y dé sentido a las iniciativas públicas y privadas en marcha. El Perú necesitaba reducir el tamaño de su sector gubernamental pero, *simultáneamente*, debía incrementar su eficacia y profesionalidad. La imagen que se percibe, luego del ajuste, es la de un Estado en un proceso de repliegue desordenado.

Si hay una lección que extraer de los 15 años de crisis económica en el Perú, y del período de recuperación que se ha iniciado, es que es políticamente difícil sostener un modelo de desarrollo que sistemáticamente excluye a grupos importantes de la población. Tan importante como alcanzar un

35. Vásquez Villanueva, Absalón, *op. cit.*, p. 11.

equilibrio fiscal y monetario es establecer un sistema justo de reglas e incentivos que ofrezcan oportunidades de crecimiento más amplias. Esto es particularmente importante en la sierra, donde las instituciones de mercado no constituyen una condición suficiente para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas.

Referencias

- Alvarado, Javier, "Innovación en las tecnologías crediticias", en *Debate Agrario*, No. 21, 1995, pp.1-13.
- Alvarez, Elena, *Política económica y agricultura en el Perú, 1969-1979*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1983.
- Baca, Epifanio, "La agricultura del Cuzco en tiempos del ajuste: 1989-93", en *Debate Agrario*, No. 24, 1996, pp. 1-37.
- Banco Mundial, *World Tables*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Boza, Beatriz (ed.), *Invirtiendo en el Perú, guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994.
- Escobal, Javier, "Impacto de las políticas de ajuste sobre la pequeña agricultura", en *Debate Agrario*, No. 20, 1994, pp. 51-78.
- Escobal, Javier y M. Castillo, *Sesgos en la medición de la inflación en contextos inflacionarios: el caso peruano*, Documento de Trabajo No. 21, Lima: GRADE, 1994.
- Escobal, Javier y Jorge Agüero, "Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú, 1985-94", en Moncada, Guillermo y Richard Webb (eds.), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996.
- Gonzales de Olarte, Efraín, *El ajuste estructural y los campesinos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1996.
- Hopkins, Raúl, *Agricultural Performance and Macroeconomic Policies in Peru, 1950-1990*, Tesis Doctoral, Economics Department, Queen Mary & Westfield College, Universidad de Londres, 1995.
- Hopkins, Raúl, "Exchange Rates and Agricultural Prices in a Developing Economy: The Case of Peru", en *Oxford Agrarian Studies*, vol. 21, No. 2, 1993.
- Hopkins, Raúl y Philippe Grenier, *Joint Evaluation of Programme Food Aid of the European Union. Peru: A Rapid Evaluation*, Londres: Overseas Development Institute, 1996.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio estadístico 1995-96*, Lima: 1996.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio estadístico 1992-93*, Lima: 1993.
- International Fund for Agricultural Development, IFAD, *Strategic Proposal for Rural Development in Peru*, Roma: 1991.
- Ministerio de Agricultura, *Segundo compendio estadístico agrario, 1950-1991*, Lima: 1996.
- Ministerio de Agricultura, *Primer compendio estadístico agrario, 1950-1991*, Lima: 1993.
- Moncada, Guillermo y Richard Webb (eds.), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996.
- Mujica, Francisco, "Agricultura y agroindustria", en Boza, Beatriz (ed.), *Invirtiendo en el Perú, guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994.

- Norton, Roger, *Agricultural Issues in Structural Adjustment Programmes*, FAO Economic and Social Development Paper No. 66, Roma: 1987.
- Pasco, Mario, "Contratos de trabajo", en Boza, Beatriz (ed.), *Invirtiendo en el Perú, guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994.
- Peru Reporting, *Agribusiness in Peru, ¿El despegue de la agroindustria?*, Lima: The Peru Report, 1997.
- Urrutia, Jaime, "Relaciones laborales, empleo agrícola y sociedad rural en Cajamarca", en *Debate Agrario*, No. 24, 1996, pp. 93-114.
- Varillas, Alberto, "Legislación laboral", en Boza, Beatriz (ed.), *Invirtiendo en el Perú, guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994.
- Vázquez Villanueva, Absalón, *Los desafíos del agro en la década del noventa*, Lima: Ministerio de Agricultura, 1993.
- Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *Perú en números 1996, Anuario estadístico*, Lima: Cuánto S.A., 1996.
- Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *Perú en números 1991, Anuario estadístico*, Lima: Cuánto S.A., 1991.

Apéndice No. 1

FUENTES Y MÉTODOS DE CÁLCULO DEL CUADRO No. 2

La fuente para el cálculo del PBI agrícola en el período 1950-1989 es Webb y Fernández-Baca³⁶. Se calculó por medio de una regresión semilogarítmica, $LQa = a + rt$, donde LQa es el logaritmo del PBI agrícola, t es el tiempo y r es la tasa de crecimiento del PBI. Para el período 1990-1995, la fuente de datos sobre el PBI agrícola es Webb y Fernández-Baca³⁷.

Las cifras de producción agropecuaria para el período 1950-89 están basadas en Hopkins³⁸. La tasa de crecimiento de la producción se calculó usando una regresión semilogarítmica (como en el caso del crecimiento del PBI). Se cubrió el período 1950-1990. Los períodos 1990-92, 1993-96 y 1990-96 son tasas medias de crecimiento. Las fuentes de las cifras sobre cultivos y ganado son el Ministerio de Agricultura, el Compendio Estadístico Agrario I y II, y Webb y Fernández Baca³⁹.

Las fuentes de los precios agrícolas son las siguientes: 1989, Webb y Fernández Baca⁴⁰; 1990-1993, Ministerio de Agricultura, *Segundo compendio estadístico agrario 1990-1993*, vol. III, Cuadro No. 7.1; y Webb y Fernández Baca⁴¹. Las cifras de 1996 son preliminares y se basan en una comparación entre las series de enero a junio de 1996 y 1995. Las cifras nominales fueron deflatadas por el índice de precios al consumidor, tomadas de Webb y Fernández Baca⁴².

36. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *Perú en números 1991, Anuario estadístico*, Lima: Cuánto S.A., 1991, Cuadro 11.8.

37. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *Perú en números 1996, Anuario estadístico*, Lima: Cuánto S.A., 1996, Cuadro 18.8.

38. Hopkins, Raúl, *Agricultural Performance and Macroeconomic Policies in Peru, 1950-1990*, Tesis Doctoral, Economics Department, Queen Mary & Westfield College, Universidad de Londres, 1995, Cuadro 11.2.

39. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *Perú en números 1996, Anuario estadístico*, Lima: Cuánto S.A., 1996, capítulo 19.

40. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *Perú en números 1991, Anuario estadístico*, Lima: Cuánto S.A., 1991, capítulo 12.

41. Webb, Richard y Graciela Fernández-Baca, *Perú en números 1996, Anuario estadístico*, Lima: Cuánto S.A., 1996, Cuadro 17.31.

42. *Ibid.*, Cuadro 17.3.

Apéndice No. 2

CÁLCULO COMPARATIVO DE PRECIOS AGRÍCOLAS

(% promedios anuales de crecimiento)

	1990-92	1993-96	1990-96
<i>Usando el Índice de inflación oficial</i>			
Total	-16.2	1.3	-6.7
Agricultura	-13.8	3.2	-4.5
Ganadería	-18.8	-0.9	-9.0
<i>Usando el Índice de inflación GRADE</i>			
Total	-13.5	2.3	-4.8
Agricultura	-11.0	4.3	-2.6
Ganadería	-16.2	0.2	-7.2

Fuente: *Índice de inflación oficial*: Cuadro No. 3 de este capítulo; *Índice de inflación GRADE*: las fuentes y las metodologías son iguales que antes, pero el deflator es el índice geométrico de precios calculado por GRADE⁴³.

43. Agradecemos a GRADE por haber brindado su información y cálculo de precios.

VI

Efectos económicos del sector ilícito de drogas en el Perú

Elena Alvarez

Introducción

Cuando el presidente Alberto Fujimori inauguró su mandato a mediados de 1990, heredó un país no sólo en desorden económico y político sino también con un importante sector de drogas ilícito. Siete años después, las cosas habían cambiado. La economía había sido estabilizada y las organizaciones guerrilleras parecían estar mejor controladas. Sin embargo, el sector ilícito de la coca seguía funcionando, aunque en menor escala. ¿Cuál fue el impacto económico del sector de drogas ilícito durante la administración de Fujimori? ¿Qué hizo Fujimori para acabar con sector de drogas ilícito? ¿Persistirá el sector de drogas ilícito?

Fujimori declaró el problema del terrorismo como su primera prioridad. A pesar de que seguramente esto no coincidía con las preferencias de los funcionarios norteamericanos, el asunto de las drogas se subordinó a la 'pacificación' del país. La llamada 'doctrina Fujimori' trató de distinguir entre los cocalleros y los traficantes. Se centraba en apoyar una política de 'desarrollo alternativo', la que incluye diversos proyectos para fomentar la sustitución de cultivos ilícitos en el marco de la doctrina de libre mercado. Si bien el sector ilícito de la coca ha afectado el ajuste macroeconómico general, contribuyendo a la sobrevaluación de la moneda, al mismo tiempo generó empleo e ingresos que de otra manera no hubieran existido. El argumento del presente estudio es que mientras que a finales de los ochenta y principios de los noventa podían haber existido incentivos para

1. Este capítulo se basa en investigaciones llevadas a cabo por la autora, las cuales fueron patrocinadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, y el North-South Center de la Universidad de Miami, Coral Gables, Florida. El proyecto se llevó a cabo con la cooperación de Cuánto S.A. en Lima (Alvarez, E., *The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru: Economic Importance and Political Implications*, Informe preparado para el North-South Center, Universidad de Miami, en colaboración con el Instituto Cuánto (Lima) y el Centro de Estudios Bolivianos Multidisciplinarios (La Paz), Albany: julio 1993a; y Alvarez, Elena, *Illegal Export-Led Growth in the Andes: A Preliminary Economic and Socio-Political Assessment*, informe preparado para UNRISD, 1993b). Los comentarios y los cambios editoriales sugeridos por Jim Thomas fueron de mucha ayuda.

acabar con el sector de la coca -después de todo, este último había contribuido a financiar la subversión-, a finales de los noventa tales incentivos ya no existían en la misma magnitud. En los primeros años, los efectos económicos positivos de la coca fueron contrarrestados por la inestabilidad política y la violencia engendradas por la alianza entre la subversión y los traficantes². Más tarde, el sector de la coca pareció tener efectos económicos más positivos³. La coca precedió a Fujimori y es probable que también sobreviviera a su mandato.

El propósito de este capítulo es describir y analizar el sector de drogas ilícito en el Perú, su impacto económico en el nivel local y nacional y algunas de las condiciones institucionales y políticas que lo favorecieron. Su impacto local se discute más detalladamente, puesto que el banco de datos creado para algunas zonas de cultivo de coca es más confiable que las estimaciones nacionales⁴. Es importante resaltar que en este capítulo se hace referencia específicamente a la coca y sus derivados, si bien cada vez existe más evidencia del aumento de la producción de marihuana y opio procedente de las semillas de amapola⁵. Asimismo, es importante advertir a los lectores los problemas de la calidad de los datos, los cuales necesitan ser refinados y cuya validez depende de muchos supuestos.

1. El sector de la coca en el Perú

En otras ocasiones se han evaluado las razones que explican la expansión del sector ilícito de la coca en el Perú⁶. Además del atractivo de la

2. Alvarez, E., "Coca Production in Peru", en Smith, P. (ed), *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press, 1992.

3. En Bolivia, el sector de la coca generó ingresos y empleo sin ninguno de los problemas que la alianza entre la subversión y los traficantes había creado en Colombia y Perú.

4. Los análisis sobre el impacto de los derivados de la coca en el nivel local se basan en encuestas llevadas a cabo por Cuánto S.A. en 1993 y 1995 (Alvarez, E., *Economic Structure, Size and the Economic Impact of the Illicit Drug Sector in Peru*, Informe preparado conjuntamente con Cuánto S.A. para la Oficina de Proyectos de Servicios del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), 1996).

5. Según la DINANDRO (Dirección Nacional de Drogas), los decomisos de marihuana aumentaron significativamente entre 1994 y 1996. Diversas fuentes periódicas peruanas han señalado el incremento de la producción de semillas de amapola. Los decomisos de opio también han aumentado.

6. Alvarez, E., *La economía ilegal de la coca en el Perú*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1991; y Alvarez, E. y F. Cervantes, "The Economic Consequences of the Peruvian

demanda externa y las ventajas comparativas del Perú como productor, la combinación de pobreza rural, una reforma agraria ineficaz, el sesgo de las políticas hacia los sectores urbanos, la ineptitud gubernamental y los altos sueldos y ganancias asociados con la producción de coca, explican este crecimiento. El contexto político e institucional que ha favorecido al sector de la coca ha sido estudiado en detalle por Cotler⁷.

El proceso de producción empieza con la cocaína cruda o pasta básica de cocaína, una mezcla de alcaloides que contiene aproximadamente dos tercios de cocaína. Se produce disolviendo las hojas secas en ácido sulfúrico y precipitando los alcaloides en carbonato sódico. El resultado es la pasta básica de coca (PBC), la cual más tarde se convierte en una sal por medio de una solución en ácido clorhídrico y otros tratamientos que eliminan el resto de alcaloides. La pasta básica lavada (PBL), una sustancia cristalina y transparente, requiere una mayor purificación⁸⁹. Se necesitan unos 100-200 kgs de hojas secas para producir 1 kg de pasta de cocaína, y aproximadamente 2,5 kg de pasta para producir 1 kg de clorhidrato de cocaína (HCl)¹⁰. Los Cuadros Nos. 2 y 3 contienen algunas de las 'recetas' usadas en el Perú para producir PBC y PBL¹¹.

Uno de estos tipos de clorhidrato de cocaína es lo que normalmente se vende a los traficantes internacionales. Colombia sigue siendo el mayor exportador de cocaína, aunque Bolivia y Perú parecen haber aumentado su participación en la cocaína que se exporta a través de otros países, mayormente México y Brasil¹². Bolivia y Perú producen las hojas de coca y normalmente las procesan hasta la fase de la PBC. Sin embargo, en la segunda

Disease", en Gonzales de Olarte, E. (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, Coral Gables: North South Center Press, 1996.

7. Cotler, J., *Coca, sociedad y Estado en el Perú*, Informe preparado para el UNDP, 1996.

8. La purificación de la PBL se puede llevar a cabo de dos maneras. Una usa petróleo éter, metanol y ácido hidroclorehídrico; la otra utiliza una mezcla de acetona y bencina (Grinspoon, L. y J. Bakalar, *Cocaine. A Drug and its Social Evolution*, New York: Basic Books, 1976).

9. Grinspoon, L. y J. Bakalar, *op. cit.*, pp. 73-75.

10. Weiss, E. y S. Mirin, *Cocaine*, Washington D.C.: American Psychiatric Press, 1987, p. 9.

11. Alvarez, E., *The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru: Economic Importance and Political Implications*, Informe preparado para el North-South Center, Universidad de Miami, en colaboración con el Instituto Cuánto (Lima) y el Centro de Estudios Bolivianos Multidisciplinarios (La Paz), Albany: julio 1993a.

12. Thoumi F., *Las drogas ilegales en los países andinos: resultados de estudios recientes patrocinados por el PNUD*, manuscrito, 1997.

mitad de los noventa, Colombia parece haber aumentado considerablemente su importancia como cultivadora de coca¹³.

Rasgos principales del sector de drogas ilícito en el Perú

El sector de drogas ilícito tuvo su origen a finales de los setenta. Cada vez representa una proporción más pequeña del PBI, y los ingresos que genera parecen ser cada vez menores (véase el Cuadro No. 1). Esto último se debe a la caída en los precios. La producción de coca ha disminuido de aproximadamente un 8% del PBI en 1988-89¹⁴ a niveles inferiores al 1% del PBI en 1995. Si bien algunas estimaciones¹⁵ cuantifican el área dedicada a la producción de coca hasta en 300.000 ha, usando una metodología más refinada y cuidadosa, se podría afirmar que el número de hectáreas varía entre las 145.000 y las 175.000¹⁶. El sector de la coca cumple una función importante en cuanto a la creación de empleo; se calcula que aproximada-

13. Uribe, S. y S. Mestre, "Los cultivos ilícitos en Colombia: evaluación, extensión, técnica y tecnologías para la producción y rendimientos y magnitud de la industria", en Thoumi, F. (ed.), *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, Bogotá: El Planeta, 1997.

14. Alvarez, E., *The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru: Economic Importance and Political Implications*, Informe preparado para el North-South Center, Universidad de Miami, en colaboración con el Instituto Cuánto (Lima) y el Centro de Estudios Bolivianos Multidisciplinarios (La Paz), Albany: julio 1993a.

15. Nota de la autora: La cifras que se reportan en este documento fueron producidas en 1996. Sin embargo, al momento de la publicación de este artículo en castellano, en mayo de 1999, las cifras han variado sustancialmente. Aparentemente, la política de interdicción del actual gobierno ha sido muy efectiva. Lo que aunado con la expansión de las hectáreas de coca en Colombia ha hecho disminuir mucho el hectareaje de coca en Perú. Las cifras que reporta el Departamento de Estado de Estados Unidos, que son las cifras que Perú acepta como oficiales, muestran hectareajes de coca de 68.800 y 51.000 para 1997 y 1998, respectivamente. Las cifras de Departamento de Estado siempre fueron las más conservadoras, vale la pena esperar un año más para ver cuán confiable son estas cifras.

16. Se desarrolló una nueva metodología basada en el reparto del trabajo en las zonas rurales del Perú, datos satélites para diferentes áreas, diversas 'recetas' sobre los derivados de la coca en diferentes áreas, parámetros de productividad y datos sobre los precios de los derivados de la coca (Alvarez, E., *Economic Structure, Size and the Economic Impact of the Illicit Drug Sector in Peru*, Informe preparado conjuntamente con Cuánto S.A. para la Oficina de Proyectos de Servicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1996; y Alvarez, E., *The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru: Economic Importance and Political Implications*, Informe preparado para el North-South Center, Universidad de Miami, en colaboración con el Instituto Cuánto (Lima) y el Centro de Estudios Bolivianos Multidisciplinarios (La Paz), Albany: julio 1993a).

mente el 7% de la población rural económicamente activa trabaja directamente en este sector (de 150.000 a 175.000 personas en 1993). Esta cifra sería aun mayor si se tiene en cuenta el empleo indirecto.

La hoja de coca cruda representa sólo una pequeña parte del precio de venta al por mayor, y una parte aun más pequeña del precio al por menor del producto final. La significativa diferencia en los precios se debe al aumento en el riesgo a medida que la coca pasa a lo largo de la cadena de producción, partiendo de un producto agrícola primario hasta llegar al mayorista y, eventualmente, a su punto de venta. La ganancia extra es la prima que se obtiene por el riesgo que supone la aplicación de la ley, sobre todo en el punto final de distribución. Irónicamente, las actividades para controlar y reforzar la ley crean las condiciones para la lucratividad asociada a las actividades ilícitas.

Cuadro No. 1

**PERÚ: VALOR AGREGADO DEL SECTOR DE LA COCA
POR ETAPAS, 1992-95**
(En millones de US\$ corrientes)

	1992		1993		1994		1995	
	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo
Hoja de coca	290	246	220	182	185	154	20	20
Pasta básica de cocaína (PBC)	399	334	291	206	387	288	288	233
Pasta básica lavada (PBL)	332	279	335	219	426	291	162	131
HCl (clorhidrato de cocaína)	103	86	71	30	62	26	70	56
Total	1.124	945	917	637	1.060	758	540	440
% PBI Perú	2,7	2,3	2,3	1,5	2,1	1,5	1,0	0,8

Fuente: Alvarez, E., *Economic Structure, Size and the Economic Impact of the Illicit Drug Sector in Peru*. Informe preparado conjuntamente con Cuánto S.A. para la Oficina de Proyectos de Servicios del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), 1996. Se han desarrollado dos estimaciones, una alta y una baja. Los datos sobre el PBI del Perú provienen de los anuarios de Cuánto S.A.

La tendencia decreciente de los precios de la coca ha tenido diversas implicancias:

- a. Aunque hubo una cierta recuperación con respecto a los bajos niveles de 1995, los ingresos per cápita generados por la coca siguen siendo más altos que los ingresos que pueden generar los cultivos legales. Nuestra estimación para 1997 está entre los 1.400 y los 2.300 dólares.

Las encuestas recientes de hogares rurales sugieren que los ingresos por cultivos legales son bastante bajos y oscilan entre los 420 y los 720 dólares, menos de una tercera parte de lo que se puede ganar en el sector de la coca. En otras palabras, los ingresos procedentes de la coca no son sumamente altos, más bien los ingresos lícitos son muy bajos.

- b. Puede que la caída en los ingresos en el sector de la coca haya convencido a los que previamente la cultivaban a participar más activamente en los niveles más altos de integración vertical dentro de la industria de la cocaína, incursionando en los aspectos obviamente más ilícitos de la producción de la droga.
- c. El sector de la coca ha aumentado los precios de todos los insumos, especialmente los laborales y los de los bienes de consumo en las áreas de cultivo, lo que a su vez ha reducido la rentabilidad de otras actividades locales, tanto agrícolas como no agrícolas. Por tanto, el *boom* de la coca es responsable de los síntomas de la 'enfermedad holandesa' (EH) en tales áreas.
- d. Aunque el sector de la coca puede estar en declive en cuanto a ingresos, el influjo de divisas todavía tiene cierto impacto sobre la tasa de cambio real y, por esta razón, afecta la situación macroeconómica general.

Otra característica importante tiene que ver con los eslabonamientos entre la coca/cocaína y el resto de la economía. Los eslabonamientos hacia atrás de la coca (las compras que el sector hace de otros sectores) muestran que pueden ser mayores de lo que previas estimaciones sugerían. Por ejemplo, un 15-17% de la demanda intermedia del sector está constituida por productos químicos; y un 16-17%, por transporte y almacenamiento¹⁷. Como consecuencia de ello, el sector de la coca 'emplea' indirectamente a mucho más personas de lo que se pensaba anteriormente. Esto ocurre no sólo en las áreas rurales, sino también en las urbanas, donde se producen muchos de los insumos para la industria.

Finalmente, al igual que en otras actividades agrícolas (lícitas), los mayoristas se quedan con la mayoría de las ganancias. Cálculos previos indican que los 'mayoristas' (o traficantes) reciben ingresos anuales de

17. Alvarez, E., *Economic Structure, Size and the Economic Impact of the Illicit Drug Sector in Peru*, Informe preparado conjuntamente con Cuánto S.A. para la Oficina de Proyectos de Servicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1996, Apéndice B.

alrededor de un millón de dólares, mientras que los productores 'agroindustriales' reciben menos de 15.000 dólares anuales.

2. Estimaciones de ingresos agrarios netos¹⁸

Ahora discutiremos tres estimaciones de los ingresos agrarios netos generados por el cultivo de la coca y sus derivados: una a mediados de 1992, una a finales de 1995 (véanse los Cuadros Nos. 2 y 3) y otra en enero de 1997. Los cálculos de este último año siguen la misma metodología que los otros dos cuadros, y sugieren que la situación para los productores de derivados de coca era rentable, sobre todo cuando se compara con 1995. Los datos de la Drugs Enforcement Administration (DEA) norteamericana sugieren que en enero de 1997, un cultivador de coca produciendo PBL en una granja típica de 1,5 hectáreas podía obtener entre 7.099 y los 11.396 dólares. Esto significa que el ingreso per cápita en el sector de la coca para una familia de cinco, a los precios de enero de 1997, estaría entre los 1.420 y los 2.279 dólares, el monto superior es similar al estimado del ingreso medio nacional para 1997¹⁹. Por el contrario, en 1995, dados los contratiempos asociados con el exceso de oferta y la interdicción, la producción de derivados de la coca generaba ingresos relativamente bajos y aproximadamente similares a los de alternativas lícitas. Los datos procesados por Cuánto S.A. para las Encuestas sobre Niveles de Vida en los Hogares Rurales indican que los ingresos rurales per cápita en 1994 oscilaban entre los 420 dólares (en la región andina) y los 720 dólares (en la costa); los ingresos per cápita en las áreas rurales de la selva se ubicaban entre estas dos magnitudes. Nuestras estimaciones sobre los ingresos de la coca en 1995 eran comparables con el ingreso medio per cápita en las zonas rurales de la selva, aproximadamente 300 dólares. Sin embargo, estos cálculos se basan en supuestos respecto a muchos de los principales parámetros usados. Si tales supuestos cambian, las conclusiones serán diferentes.

Sobre la base de una hectárea, y utilizando los rendimientos promedios que la DEA calcula para el Perú, 1,8 toneladas de hoja de coca producían un valor bruto de 3.060 dólares a los precios de junio-julio de 1992, y a 1,70 dólares por kilo de hoja de coca (véase el Cuadro No. 2). Asumiendo que todo el trabajo es llevado a cabo por la familia, que un 5% del valor bruto (153 dólares) se usa para pagar protección a Sendero Luminoso, la

18. A no ser que se especifique lo contrario, las estimaciones presentes están en dólares norteamericanos corrientes.

19. El PNB per-cápita preliminar, estimado por el Banco Mundial para Perú en 1997, es de US\$ 2.460. Estos datos fueron tomados del internet.

Policía o el Ejército, y restando el costo de los insumos (por ej. abonos y herbicidas), el ingreso neto por hectárea generado por el cultivo de la hoja de coca se calculaba en unos 607 dólares. Usando la receta de Morales²⁰ para la producción de PBC, que incluye kerosene, ácido sulfúrico, cal, carbonato sódico y agua, el valor de estos insumos en las áreas productoras se estimaba en unos 80 dólares por kilo²¹. Usando los precios de junio-julio de 1992 de 380 dólares/kg, los cultivadores obtuvieron ingresos brutos a razón de 6.218 dólares por hectárea, suponiendo un rendimiento de 1,8 TM/hectárea y un coeficiente técnico de 1:10. Deduciendo los costos asociados con los materiales de procesamiento (químicos), el transporte y el impuesto de 5% pagado a Sendero Luminoso²², el ingreso neto estimado de los cultivadores era de 4.543 dólares; el ingreso agrícola neto en una granja típica de 1,5 hectáreas generaba aproximadamente 6.815 dólares, 1,7 veces más que el ingreso neto estimado de la hoja de coca para una misma unidad familiar.

Si los cultivadores de coca deciden dar un paso más en el procesamiento de la pasta básica de cocaína y producir ellos mismos la PBL, los ingresos familiares netos a tales precios sólo serían un poco más altos. Asumiendo un coeficiente técnico de 1:2,2 y 780 dólares/kg de PBL, una hectárea produciría 7,45 kgs de PBL o 5.811 dólares en ingresos brutos. Una vez que se deducen los costos de los químicos necesarios para procesar la cocaína base y el supuesto impuesto guerrillero del 5%, los ingresos netos equivaldrían a 5.055 dólares o 7.582 para una granja típica de 1,5

20. Morales, E., *Cocaine: White Gold Rush in Peru*, Tucson: University of Arizona Press, 1989.

21.

MATERIALES NECESARIOS PARA PREPARAR
TRES KILOS DE PASTA DE COCA

Material	Cantidad
Hojas de coca	340.8 kg (o 30 arrobas)
Ácido sulfúrico	15 kg
Kerosene	20 galones
Cal	24 kg
Carbonato sódico	3 kg
Agua	3,900 litros

Fuente: Morales, E., *op. cit.*, p. 74. Los precios de estos insumos fueron proporcionados por el Banco Mundial (datos internos).

22. Este dato se basa en información brindada por cocaleros en el valle del Alto Huallaga.

hectáreas. En términos per cápita, esto equivaldría a 1.517 dólares para una familia de cinco, monto ligeramente superior al promedio nacional de ese año, lo que situaría a dichos productores en el cuartil superior de la distribución de ingresos en el Perú.

Si llevamos a cabo el mismo proceso con datos de finales de 1995 (véase el Cuadro No. 3), surgen dos conclusiones claras: i) en 1995, el cultivo de la hoja de coca no era rentable; y ii) los cocaleros tenían que producir derivados ilícitos de la coca para aumentar sus ingresos. De hecho, en los cálculos que siguen -basados en precios de 1995 y recogidos en una visita de campo del PNUD- los ingresos agrarios netos se duplicaban si se pasaba a la producción de PBC (véase el Cuadro No. 3). Usando los precios de octubre-noviembre de 1995 (121 dólares/kg), los agricultores ganaban ingresos brutos de 1.984,40 dólares por hectárea, suponiendo un rendimiento de 1,8 TM/hectáreas y un coeficiente técnico de 1:110. Deduciendo los costos relacionados con los materiales de procesamiento (químicos) en un equivalente a 87 dólares/kg, los ingresos agrarios netos estimados sumaban 558 dólares. Por consiguiente, el ingreso agrario neto en una granja típica de 1,5 hectáreas estaría alrededor de los 836 dólares, dos veces más que el ingreso de los productores de la hoja de coca.

Si los mismos cultivadores de coca se hubieran pasado a la producción de PBL, el ingreso familiar a esos precios habría sido un poco más alto. Se pueden identificar dos tipos de PBL producidas por los cultivadores: comercial y directa. La segunda es de una calidad algo superior que la primera. Ambas tienen que ser procesadas nuevamente para lograr PBL-reina. Asumiendo otra vez un coeficiente técnico de 1:2,2 y precios de 256-320 dólares/kg por la PBL comercial y directa, respectivamente, una hectárea rendiría 7,45 kg de PBL o 1.907-2.384 dólares en ingresos brutos. Una vez deducidos los costos de los químicos para el procesamiento de la PBL, los ingresos netos sumarían 614-1.041 dólares, lo que para una granja típica equivale a 921,05-1.561,5 dólares. Esto, a su vez, equivaldría a un ingreso per cápita de 184-312 dólares para una familia de cinco, monto similar a los ingresos per cápita en las áreas rurales de la selva, y significativamente inferior al ingreso promedio nacional.

Cuadro No. 2

PRESUPUESTO PARA LA COCA POR HECTÁREA

(Junio-julio 1992)

Producción de la hoja

Cosechas	1.800 kg
Precio	US\$ 1,70/kg
Ingresos brutos	US\$ 3.060
Costos:	
Abonos, otros insumos y transporte	US\$ 300
Impuesto de Sendero Luminoso	US\$ 153
Costo total	US\$ 453
Ingreso neto por hectárea:	US\$ 2.607
Ingreso neto para una granja típica (1,5 has)	US\$ 3.911
Producción de pasta básica de cocaína (PBC)^{1/}	
Cosechas	16,4 kg
Precio	US\$ 380/kg
Ingresos brutos	US\$ 6.218
Costos	
Materiales de procesamiento (químicos)	US\$ 1.312
Transporte	US\$ 52
Impuesto de Sendero Luminoso ^{2/}	US\$ 311
Costos totales	US\$ 1.675
Ingreso neto por hectárea	US\$ 4.543
Ingreso neto para una granja típica (1,5 has)	US\$ 6.815

(continúa)

(continuación)

Pasta básica lavada (PBL)^{3/}	
Cosechas	7,45 Kg
Precio	US\$ 780/kg
Ingresos brutos	US\$ 5,811
Costos	
Materiales de procesamiento (químicos)	US\$ 465
Impuesto de Sendero Luminoso	US\$ 291
Costos totales	US\$ 756
Ingreso neto por hectárea	US\$ 5.055
Ingreso neto para una granja típica (1,5 has)	US\$ 7.583

1/ Coeficiente técnico: 1:10.

2/ El 'impuesto' de Sendero Luminoso variaba dependiendo del área (Núñez, J. y R. Reátegui, *La economía cocalera en el Alto Huallaga: impacto económico*, Tesis sin publicar, Lima: Universidad del Pacífico, 1990; y Gonzales, J., "Perú: Sendero Luminoso en el valle de la coca", en García-Sayán, D. (ed.), *Coca, cocaína y narcotráfico*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989, pp. 207-222.

3/ Coeficiente técnico: 1:2,2.

Fuente: Alvarez, E., *The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru: Economic Importance and Political Implications*, Informe preparado para el North-South Center, Universidad

de Miami, en colaboración con el Instituto Cuánto (Lima) y el Centro de Estudios Bolivianos Multidisciplinarios (La Paz), Albany: julio 1993a. Datos sobre precios: UNDCP/PNUFID, *Actividades en el Perú*, Lima: UNDCP, 1994; cosechas: USAID, *Alternative Development Project 527-0348 (30 June)*, Lima: USAID, 1995a y USAID, *Alternative Development Project 527-0348 (10 April)*, Lima: USAID, 1995b; datos sobre costos de producción: Morales, E., *Cocaine: White Gold Rush in Peru*, Tucson: University of Arizona Press, 1989; y Núñez, J. y R. Reátegui, *op. cit.*

Cuadro No. 3**PRESUPUESTO PARA LA COCA POR HECTÁREA**

(Octubre-noviembre 1995)

Hoja de coca	
Cosechas	1.800 kg
Precio	US\$ 0,32/kg
Ingresos brutos	US\$ 576
Costos:	
Costo totales (US\$ 0,63/kg X 1.800 kg)	US\$ 324
Ingreso neto por hectárea	US\$ 252
Ingreso neto para una granja típica (1,5 has)	US\$ 378

(continúa)

(continuación)

Producción de pasta básica de cocaína (PBC)^{1/}	
Cosechas	16,4 kg
Precio	US\$ 121/kg
Ingresos brutos	US\$ 1.984,40
Costos:	
Costos totales (US\$ 87/kg X 16,4)	US\$ 1.426,80
Ingreso neto por hectárea	US\$ 557,60
Ingreso neto para una granja típica (1,5 has)	US\$ 836,40
Pasta básica lavada (PBL) comercial y directa^{2/}	
Cosechas	7,45 kg
Precio	US\$ 256/kg comercial US\$ 320/kg directa
Ingresos brutos	US\$ 1.907,20-US\$ 2.384
Costos:	
Costos totales (US\$ 174/kg X 7,45 y US\$ 180,25/kg X 7,45)	
Ingreso neto por hectárea	US\$ 614,03-US\$ 1.041,00
Ingreso neto para una granja típica (1,5 has)	US\$ 921,05-US\$ 1.561,50

1/ Coeficiente técnico: 1:10.

2/ Coeficiente técnico: 1:2,2.

Fuente: Cálculos propios basados en datos recolectados por Núñez, J. y R. Reátegui, *La economía cocalera 1995*, informe preparado para Cuánto S.A., Lima: diciembre 1995.

3. *El impacto económico*

i. Consecuencias macroeconómicas

El análisis del impacto económico de la coca debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. La posibilidad paradójica de que, finalmente, el *boom* de la coca puede aumentar la pobreza en las áreas en cuestión. El razonamiento subyacente es que las divisas extras generadas por la exportación (ilícita) de coca crea al menos dos tipos de efectos adversos en el cultivo de alimentos que compiten con las importaciones²³ y sobre la producción de bienes transables, aunque el impacto sobre la economía en general sea positivo²⁴. El primer efecto negativo consiste en la desviación de recursos hacia la producción de coca y el sector no transable (servicios y construcción), en detrimento de la producción de alimentos²⁵. En el Perú, la coca compite con el arroz y el maíz amarillo (que se usa para alimentar a las aves de corral), alimentos básicos en las áreas urbanas, y la yuca y frutas tropicales. La demanda de construcción y servicios aumenta como resultado de los efectos que las exportaciones de coca tienen sobre los ingresos²⁶.

23. De Janvry, A., "Dilemmas and Options in the Formulation of Agricultural Policies in Africa", en Gettinger, J. y L. Hoisington (eds.), *Food Policy: Integrating Supply, Distribution and Consumption*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987, pp. 485-496.

24. Los bienes transables pueden ser exportables o importables. "Los exportables a su vez consisten en exportaciones y los sustitutos de las exportaciones que se venden en el mercado doméstico. Los importables consisten en las importaciones y los bienes que se producen y venden localmente que son sustitutos de las importaciones, por ej.: los bienes que compiten con las importaciones. Los precios de los bienes transables los determina el mercado mundial. Los no transables son todos aquellos bienes y servicios cuyos precios son determinados por la demanda y la oferta interna, y generalmente consisten principalmente en servicios (Corden, W.M., *Inflation, Exchange Rates and the World Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 1981, p. 8).

25. La coca compite con muchos otros alimentos y productos agrícolas en otras áreas ecológicas, ya que los trabajadores emigran a las áreas de producción de coca. En otras palabras, la competencia es por el trabajo y no la tierra, ya que ésta es bastante abundante en la selva.

26. El sector de la construcción fue bastante dinámico durante cierto tiempo. Las tasas de crecimiento superaron el 10% en los años siguientes: 1980-81, 1986-87 y 1992-94.

- b. El impacto adverso sobre los precios locales de los alimentos y de los bienes importados en general²⁷. Esto se debe a la presión inflacionaria creada por los ingresos derivados de la economía de la coca y la consecuente tendencia a la apreciación del tipo de cambio real. La disponibilidad de divisas evita la necesidad de una devaluación, y permite que se mantengan bajos los precios locales de los alimentos y bienes industriales.
- c. La producción de derivados de la coca causa daños medioambientales, ya que los productores arrojan a los ríos gran parte de los químicos que usan para procesar los derivados de la coca, lo que acaba con la fauna salvaje y termina afectando negativamente la salud de los habitantes de la zona.
- d. A pesar de los efectos negativos en el nivel local, los efectos económicos netos de la expansión de la coca pueden ser positivos en el ámbito nacional, ya que la disminución en la actividad agrícola no cocalera (alimentos y otros productos) se compensa con un aumento general en la actividad económica (agrícola y no agrícola) derivada de, y asociada con, la expansión de la coca.

Los dos primeros efectos económicos perversos sobre el sector agrícola, anteriormente considerados, se aplican independientemente de la naturaleza legal del artículo que se exporte. Sin embargo, puede que sea cierto que la naturaleza ilegal de las exportaciones de coca empeore la situación (por ej: en relación al medioambiente o la salud pública), puesto que el gobierno no puede valerse de ingresos impositivos adicionales para compensar a aquellos sectores que sufren como resultado del *boom* en las exportaciones de coca.

EL esquema teórico denominado la 'enfermedad holandesa' (EH) parece ser relevante para el análisis de los efectos tanto locales como nacionales. Schuldt²⁸ trabaja con este esquema de análisis para evaluar la sostenibilidad del modelo de desarrollo peruano²⁹. La EH también se ha usado para

Estos años coincidieron con los dos primeros años de los gobiernos de Belaunde, García y Fujimori, respectivamente.

27. De Janvry, A., *op. cit.*

28. Schuldt, J., *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Documento de Trabajo No. 20, Lima: CIUP, 1994.

29. El término EH fue usado por primera vez para referirse a los efectos adversos que generaron sobre la industria manufacturera holandesa los descubrimientos de gas natural en los sesenta, esencialmente debido a la apreciación subsiguiente del tipo de cambio holandés (Schuldt, Jürgen, *op. cit.*). Debido a la claridad de la exposición de Schuldt, se usará su resumen sobre la EH en esta sección.

evaluar el impacto macro de los ingresos generados por las exportaciones ilícitas de los derivados de la coca. Esta esquema de análisis normalmente se usa para analizar los *booms* exportadores y crear políticas apropiadas para manejar los *booms* eficazmente³⁰.

¿Cómo se comporta esta 'enfermedad'? Esencialmente, un aumento masivo e inesperado en los ingresos por divisas tiene dos efectos: uno sobre los gastos y otro sobre la asignación de recursos. El primero se refiere a una modificación en los precios relativos, a medida que el aumento en los ingresos nacionales disponibles lleva a un aumento en los precios de las industrias de bienes no transables con respecto a los transables³¹. Esto refleja una revaluación real en el tipo de cambio de la moneda nacional. Ello se debe a que el aumento en la demanda efectiva de bienes no transables resulta en un aumento en los precios, dada la rigidez de la oferta a corto plazo. En el caso de los bienes no transables, los precios se ajustan por medio de las importaciones o exportando el exceso de oferta. Los efectos sobre la asignación de recursos funcionan de dos maneras: por medio del aumento en los sueldos de los jornaleros contratados en la industria en *boom*, o a través de la transferencia de trabajadores hacia dicha industria debido a los mejores salarios. La segunda forma corresponde a los efectos multiplicadores de las ganancias extraordinarias, las cuales elevan la demanda de bienes en industrias tales como la construcción, el gobierno y la mayoría de los servicios.

Según algunos autores, la EH se debe a los efectos distorsionados de un *boom* exportador, lo que con el tiempo lleva a la 'desindustrialización' de la economía en cuestión, sobre todo en aquellas industrias que no se benefician directa o indirectamente del *boom* exportador. Para otros, la EH comienza cuando finaliza el *boom* exportador, los flujos de divisas disminuyen y se requiere un penoso y prolongado proceso de ajuste para los asalariados y en el gasto gubernamental.

La literatura sobre los ingresos de la coca y la EH en el Perú es escasa. Sin embargo, un común denominador ha sido el argumento de que los ingresos de la coca han tenido un limitado impacto en la apreciación del tipo de cambio³². Cervantes³³ ha analizado esta literatura en detalle. En su

30. El tipo de cambio real normalmente se define como el *ratio* del precio de los no transables con respecto al precio de los transables.

31. Véase la nota 24 para la definición de estas categorías.

32. Vega, Jorge y Rufino Cebrecos, *La enfermedad holandesa y la economía peruana*, Monografía de Investigación, Lima: Instituto de Estudios Económicos y Mineros (IDEM), 1991; y Cruz-Saco, María Amparo, Jorge Revilla y Bruno Seminario, "¿Es relevante la coca?: "narcodólares" y tipo de cambio real", en *Apuntes*, No. 35, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, segundo semestre de 1994.

opinión, estas conclusiones se basan en series de tiempo muy cortas y a menudo, como en el caso de Cruz Saco *et al.*, se presentan inconsistencias en la manera en que se llevan a cabo los análisis técnicos. Alvarez y Cervantes³⁴ analizaron el impacto de las entradas por exportaciones ilícitas de derivados de la coca en el tipo de cambio y la situación macroeconómica en general a mediados de 1993 en el Perú. Usando datos sobre los derivados de la coca obtenidos con metodologías bien definidas durante el período 1979-1992 y técnicas econométricas conocidas³⁵, concluyeron que las exportaciones de coca ejercieron una influencia significativa y directa en los flujos extraordinarios de divisas, especialmente entre 1979 y 1986. Por tanto, la influencia de las exportaciones de coca parece haber sido más indirecta.

Posteriormente, Cervantes³⁶ refinó este análisis y estudió las repercusiones macroeconómicas de la industria ilícita de la droga con datos trimestrales de 1981 a 1995. Su análisis sugiere que, a pesar de la importancia decreciente del sector ilícito de drogas, éste ha tenido y sigue teniendo importantes efectos macroeconómicos³⁷. El análisis también sugería que la monetización de los ingresos generados por el sector fue mayor durante el período 1981-1988 que en años recientes. También señalaba que las drogas ilícitas tenían cierto impacto en el mercado de valores, y especialmente en el precio de las acciones, las cuales aparentemente eran usadas para el blanqueo de dinero.

En el ámbito regional, en la zona de Huallaga, la importancia del cultivo de la coca se refleja claramente en los indicadores siguientes. Los hallazgos principales son similares a los de Colombia³⁸. Las áreas productoras de coca exhiben síntomas de la EH: costos laborales más altos, desplazamiento de cultivos lícitos en favor del cultivo de la coca, y aumentos en las ventas de servicios y transportes. En estas áreas, el precio de los bienes no transables tendía a aumentar considerablemente con respecto al resto del país. También es cierto que los ingresos de los cocaleros eran más altos que

33. Cervantes, F., *The Economic Impact of the Illicit Drug Industry in Peru*, Informe preparado por Cuánto, Albany N.Y.: 1996.

34. Alvarez, E. y F. Cervantes, *op. cit.*

35. Alvarez, E., *The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru: Economic Importance and Political Implications*, Informe preparado para el North-South Center, Universidad de Miami, en colaboración con el Instituto Cuánto (Lima) y el Centro de Estudios Bolivianos Multidisciplinarios (La Paz), Albany: julio 1993a.

36. Cervantes, F., *op. cit.*

37. El trabajo de Cervantes muestra la existencia de 'cointegración' entre las tasas de inflación, el tipo de cambio real, las reservas internacionales y las exportaciones de los derivados de la coca.

38. Thoumi F., *op. cit.*

los de otros productores de cultivos agrícolas legales en el resto del país. Asimismo, se apreciará claramente, en la discusión que sigue, que la industria ilícita de la coca ha sido la principal fuente de crecimiento en la selva peruana en las últimas dos décadas.

Las áreas más extensas de cultivo de coca se encuentran en los departamentos de San Martín y Huánuco, los cuales abarcan el 57% de todas las áreas plantadas. Sin embargo, a principios de los noventa, el cultivo de la coca se extendió a los departamentos de Amazonas, Ucayali, Junín, Ayacucho y Puno³⁹. Edmundo Morales⁴⁰ califica a la prosperidad generada por la coca como “desarrollo cosmético”, puesto que según él la expansión no ha significado un progreso económico real en estas áreas. Su opinión es compartida por muchos cocaleros entrevistados en el Valle del Huallaga a mediados de 1995. En las palabras de un cocalero anónimo:

“El *boom* de la coca solamente ha traído fiestas y desperdicio de plata...bailes cada domingo y corrupción para la juventud. Algunos han aprovechado las ganancias de la coca y han comprado tierras para construir sus casas. Sin embargo, éstos son una minoría, la mayoría derrocha la plata ...los que si seguro han sacado provecho del *boom* de la coca son los dueños de las tiendas, los bares, las cantinas y las orquestas”.

Y, según Morales⁴², Tingo María, la capital administrativa y comercial de la región del Alto Huallaga:

“Los residentes locales se quejan de las condiciones de sus calles y servicios tales como el suministro de electricidad y agua. Argumentan que, dadas las enormes cantidades de dinero que se manejan, ‘la ciudad debería estar pavimentada con mármol’. Es verdad que los habitantes de Tingo María entran en contacto con grandes cantidades de dinero en efectivo, pero, desafortunadamente, el dinero que llega a Tingo María ni se invierte para crear una economía local sólida e in-

39. De acuerdo con diversas fuentes, se estima que 11 de los 24 departamentos del Perú producen coca actualmente o tienen el potencial para convertirse en grandes áreas de producción. De norte a sur, éstos incluyen Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali, Huánuco, Pasco, Junín, Apurímac, Ayacucho, Cuzco y Puno (USAID, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, *Alternative Development Project 527-0348*, Lima: USAID, 1995, p. 1).

40. Morales, E., *op. cit.*, pp. 94-97.

41. Cuánto S.A., Trabajo de campo realizado por Cuánto S.A., 1995.

42. Morales, E., *op. cit.*, pp. 94-97.

dependiente ni genera ingresos impositivos para beneficio de la comunidad”.

Morales afirma que la primera vez que visitó Tingo María en 1966 era una “ciudad pequeña”, cuya calle principal era el camino de tierra que une Lima con Pucallpa. En 1978, la calle principal era una zona comercial: algunos de los principales bancos nacionales tenían oficinas allí; la ciudad contaba con un campus universitario; habían inaugurado multitud de restaurantes y hoteles. En 1996, Tingo María era considerada como una de las ciudades más importantes de la selva peruana, con varios vuelos de avión diarios desde Lima.

A pesar de que Morales cree que esta expansión fue “cosmética”, el sector ilícito de la coca ha sido la principal actividad de crecimiento de la economía de la selva en décadas recientes. De hecho, el *boom* exportador de la coca ha generado grandes movimientos migratorios, sobre todo de las regiones montañosas hacia la selva; ha llevado al desarrollo de importantes zonas urbanas en lo que anteriormente eran áreas remotas e inaccesibles; también ha forzado a los gobiernos a financiar ‘proyectos especiales’ para sustituir los cultivos de coca y a dedicar recursos para la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura⁴³.

Según Hidalgo⁴⁴, el área cubierta por el Programa Especial del Alto Huallaga (PEAH) vio crecer su población en un 55,4% entre 1961 y 1972. Entre 1971 y 1981, la población creció más de tres veces, de 39.274 habitantes a 129.865. Las tasas de crecimiento anual demográfico en la zona alcanzaron un promedio del 7,6%, mientras que, en el ámbito nacional, la población creció a un 2,9%. La expansión de la población continuó entre 1981 y 1993, según Gallo, Tello y Rivera⁴⁵, aunque a una tasa más lenta del 3,4% anual. El promedio nacional en este período fue del 2,2%. Durante el período 1972-1992, el crecimiento en las áreas cultivadas también fue más rápido que el promedio nacional. El crecimiento de las cosechas anuales fue más o menos del 11%, lo que sugiere que la cantidad de tierra dedicada a la agricultura se

43. Hacia 1994, el Perú había gastado más de 500 millones de dólares en ‘proyectos especiales’: construyendo carreteras, suministrando electricidad y agua potable (éstos son factores condicionantes importantes para el desarrollo económico). Estos proyectos se llevaron a cabo también en zonas de producción de coca.

44. Hidalgo, E., *Estudio de algunos aspectos sociales del ámbito del Proyecto Especial Alto Huallaga*, Informe para USAID No FN-144-85, 1985, p. 15.

45. Gallo, M., L. Tello y L. Rivera, *El impacto económico del cultivo de la coca*, Lima: CEDRO, 1994, pp. 56-57.

triplicó. La frontera agrícola se extendió aproximadamente en un 16% cada año, cifra muy superior a los promedios nacionales y regionales⁴⁶.

Por medio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID), Estados Unidos participó oficialmente en estrategias para el desarrollo alternativo en 1981, con la implementación del Proyecto del Alto Huallaga. El propósito original del PEAH (1981-1993) era apoyar los esfuerzos gubernamentales para desarrollar una estrategia antinarcóticos en el valle del Alto Huallaga, fortaleciendo la ayuda del sector público a la agricultura e incrementando las actividades de desarrollo en el nivel rural y comunitario. Los fondos totales del PEAH, durante los doce años que duró el proyecto, fueron de 53,6 millones de dólares, de los cuales 31,2 millones procedían del gobierno de Estados Unidos (16,2 millones en concesión y 15 millones en préstamos). Los restantes 20,3 millones de dólares provinieron de las autoridades peruanas⁴⁷. En 1996 comenzó una nueva fase de 'desarrollo alternativo' destinada a recibir 30 millones de dólares de fuentes especiales del gobierno de Estados Unidos en un período de cinco años. El gobierno peruano contribuiría con 14 millones de dólares⁴⁸. En 1984-1993, el Programa de las Naciones Unidas para el Control Internacional de Drogas (PNFID o UNDCP) financió diversos pequeños proyectos de desarrollo rural, cuyo propósito era 'reducir la oferta' fomentando la sustitución de cultivos. Estos programas se valoraban aproximadamente en 39 millones de dólares durante cinco años. El UNDCP gastó una cantidad extra de 1,5 millones de dólares para reducir la demanda (656.000 dólares) y actividades de control (864.000 dólares)⁴⁹.

No puede negarse que estos proyectos no habrían asignado fondos a dichas áreas sino hubiera sido por la expansión ilícita de la coca⁵⁰. Al menos durante las últimas dos décadas, la asignación de recursos para el desarrollo

46. *Ibid.*

47. USAID, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica, *Alternative Development Project 527-0348 (10 April)*, Lima: USAID, 1995b.

48. La contribución del gobierno incluía 10 millones de dólares en la moneda local del país en cuestión, provenientes de los recursos del Título III PL 480 y 4 millones de los fondos del Tesoro (USAID, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica, *Alternative Development Project 527-0348 (10 April)*, Lima: USAID, 1995b, p. 9).

49. UNDCP/PNUFID, *Actividades en el Perú*, Lima: UNDCP, 1994.

50. Es interesante observar que Bolivia, durante el mismo período entre principio de los ochenta y principio de los noventa, recibió más de 220 millones de dólares para proyectos de desarrollo alternativo (Alvarez, E., "Economic Development, Restructuring and the Illicit Drug Sector in Bolivia and Peru: Current Policies", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 37, No. 3, 1995, pp. 125-149).

agrícola en la selva ha sido fomentada por la expansión del procesamiento ilícito de la coca y sus derivados.

ii. Resultados en el nivel local

Las condiciones específicas del Alto Huallaga se hicieron evidentes en una serie de encuestas llevadas a cabo por Cuánto S.A.⁵¹. Éstas se refieren a los niveles de vida urbanos y rurales en cuatro distritos de los departamentos de San Martín y Ucayali: Nueva Cajamarca, Shamboyacu y Tocache en San Martín (encuestados en abril y mayo de 1993); y Padre de Abad en Ucayali (encuestado en noviembre de 1995). Cada comunidad representa un tipo diferente. Nueva Cajamarca era un distrito dedicado principalmente a la producción de arroz, donde el cultivo de la coca era incipiente pero ninguno de los encuestados admitía que se dedicaba a su producción; Shamboyacu producía principalmente coca y dos de cada tres agricultores declaró que la producía. Tocache es una antigua área de cultivo de coca, pero las plantaciones habían disminuido y sólo uno de cada tres agricultores admitió que la cultivaba. Pedro de Abad es un distrito que antiguamente cultivaba coca, pero durante la encuesta producía también otras cosechas como plátanos, maíz amarillo y yuca.

Resumiendo algunos de los indicadores sobre niveles de vida se llegó a las siguientes conclusiones. A menudo, los servicios públicos en las zonas de cultivo de coca son más escasos que en las zonas donde no se cultiva coca. Los hogares en las áreas de cultivo de coca (viejas o nuevas) contienen artículos adicionales, lo que denota mayores ingresos. Con respecto a la tenencia de electrodomésticos, tanto para las áreas urbanas como rurales, los datos muestran que los hogares en las zona de cultivo de coca más antiguas de Tocache tenían casas mejores provistas. En Shamboyacu, un área de cultivo de coca más nueva, los hogares en las áreas urbanas tenían un mayor acceso a ciertos artículos tales como camionetas. Los datos sobre consumo per cápita sugieren que Shamboyacu y Tocache, las dos zonas de cultivo de coca más importantes, tenían mayor acceso a ciertos artículos alimenticios como carne de ave, pan, cerveza, leche evaporada, refrescos y kerosene. El Cuadro No. 4 resume los ingresos y los niveles de vida en las cuatro comunidades.

Con respecto a los ingresos, el estudio muestra que los hogares en las zonas de cultivo de coca tenían ingresos y niveles de consumo más altos que aquellos en las zonas donde no se cultivaba la coca. Los datos de 1993

51. Las encuestas se llevaron a cabo para el proyecto de investigación del UNDP mencionado anteriormente.

para los distritos de San Martín mostraron que el ingreso mensual de una familia cocalera estaba entre los 200 (para un asalariado en las actividades de la coca) y 700 dólares (si los cultivadores de coca eran propietarios de sus tierras y procesaban la pasta de la cocaína). Los ingresos de los cocaleiros eran un 8% más altos que los de los cultivadores de otros productos, comparando los ingresos rurales en Shamboyacu y los de Nueva Cajamarca.

Cuadro No. 4

**ÁREAS ESTUDIADAS EN LOS DEPARTAMENTOS
DE SAN MARTÍN Y UCAYALI: ALGUNOS INDICADORES**

Distritos	Nueva Cajamarca	Shamboyacu	Tocache	Pedro de Abad
Población (habitantes)	21.157	2.257	28.966	22.757
Propietarios de vivienda (%)	89	92	79	82
Promedio de tierra cultivable (en ha)	3,8	3,7	2,4	3,7
Cosechas principales	Arroz, café	Coca	Plátano, yuca, arroz y coca	Plátano, maíz amarillo, yuca y coca
Ingresos (US\$/mes)	294	549	281	345
Gastos (US\$/mes)	263	402	327	n.d.

n.d.: Información no disponible.

Fuente: Basado en encuestas llevadas a cabo en esas áreas por Cuánto S.A., en 1993 y 1995.

Los habitantes de Shamboyacu declararon recibir los ingresos más altos, un promedio de 1.049 soles mensuales (o 549 dólares); los residentes de Padre Abad declararon 778 soles (o 345 dólares en 1995); Nueva Cajamarca 561 soles mensuales (o 294 dólares); y Tocache 537 soles (o 281 dólares). En cuanto al consumo, Shamboyacu seguía en primer lugar con 767 soles (402 dólares), seguido de Tocache con 624 soles (327 dólares) y Nueva Cajamarca con 503 soles (263 dólares). Esto parece indicar que en Tocache existía cierta preocupación al declarar sus ingresos verdaderos. Según estos datos, una zona predominantemente cocalera (Shamboyacu) tendría el doble de nivel de ingresos que un área no cocalera (Nueva Cajamarca). En cuanto a la distribución de ingreso en Tocache, los dos deciles más altos recibían el 43% del ingreso total; en Nueva Cajamarca, el 45%; y en Shamboyacu, el 48%. Los ingresos de los cocaleiros se transformaron en ahorros y en un mayor consumo (por ej. de cerveza y carne), aumentando los ingresos de

los minoristas. En Shamboyacu, los residentes ahorraban el 28% de sus ingresos, comparado con un 10% en Nueva Cajamarca.

El procesamiento de la coca puede haber contribuido en un deterioro de la salud. Si se toma en cuenta los químicos que se arrojaban a los ríos, no es sorprendente que una proporción más alta de la población mostrara señales de enfermedad reciente: en Shamboyacu (37%) y Tocache (35%). Las proporciones en Nueva Cajamarca y Padre Abad fueron del 24% y 20%, respectivamente.

iii. Costos económicos

Tullis⁵² fue uno de los primeros académicos en señalar los probables efectos negativos del tráfico de drogas sobre la producción alimenticia en Bolivia y Perú. Dicho autor encontró pruebas sólidas de los efectos adversos en la producción y en los precios de los alimentos básicos. Su argumento se basaba en que la producción de coca ocupaba tierras que de otra manera se habrían usado para la producción agrícola lícita. En su análisis, este desplazamiento de cultivos incrementó los precios de los alimentos, ya que disminuía la oferta lícita. Aunque no estamos de acuerdo con la 'mecánica' de su evaluación, tenía razón al señalar que la producción de coca llevaba a un aumento en los precios, ya que la fuerza laboral disponible abandonó la agricultura lícita para dedicarse a procesar la coca. Sin embargo, Tullis se equivocó en su visión sobre el desplazamiento de cultivos. La razón es simple: la tierra es abundante en la selva y los arbustos de coca no necesitan tierra 'buena' para crecer. Los aumentos en los precios fueron activados por el aumento en la demanda de los cocaleros y jornaleros que fueron empleados en la actividad ilícita. Esto generó efectos 'positivos' para los comerciantes que vendían comestibles y otros bienes y servicios, pero puede haber tenido un impacto negativo para los que no participaban en el tráfico de drogas.

Existe abundante evidencia anecdótica sobre el aumento en los sueldos como consecuencia del cultivo de coca. Por ejemplo, Laity⁵³ señala que los cocaleros pagaban sueldos más altos que los del sector agrícola lícito, pero no muestra series de tiempo. El aumento en los sueldos probablemente tuvo un impacto negativo sobre los empresarios que no se dedicaban al tráfico de drogas. Las encuestas de las tres áreas estudiadas en 1993 indican que en Shamboyacu, en el caso de la mayoría de los comestibles, casi todos los artículos eran más caros (entre un 5% y un 35%). En el caso del kero-

52. Hollist, W. y L. Tullis (eds.), *Pursuing Food Security*, Boulder: Reinner, 1987.

53. Laity, J., *The Coca Economy in the Upper Huallaga*, mimeo, Lima: julio 1989.

sene, un artículo que se usaba en las casas pero también como insumo para el procesamiento de la pasta de coca, el precio por litro que se pagaba en Shamboyacu era cuatro veces más caro que en ningún otro lugar.

Por tanto, uno de los primeros efectos negativos en las zonas productoras puede haber sido el desplazamiento de recursos hacia la producción de coca, sobre todo en el caso de la fuerza laboral más que en el de la tierra, y los bienes no transables (servicios tales como restaurantes y bares) en detrimento de la producción de alimentos. El segundo es el impacto adverso sobre los precios locales de los comestibles y, más generalmente, los de las importaciones de bienes, debido a la apreciación del tipo de cambio. Sobre esto, Gallo y otros⁵⁴, en su análisis local del Alto Huallaga, mencionan lo siguiente:

“La economía de la coca ha empleado directamente a más del 50% de la población rural en las zonas selváticas altas, donde sólo un 10% o 15% de la producción llega a los almacenes de ENACO para su marketing legal. Al mismo tiempo, la economía de la coca ha favorecido la situación del mercado informal ilegal, lo que junto con un mercado de intercambio de divisas libre contribuye a su vez al blanqueo de los narcodólares. Este último a su vez se convierte en un regulador ‘de facto’ del mercado de divisas”.

iv. Costos sobre el medioambiente

La coca también causa daños medioambientales⁵⁵. Diversos estudios han señalado las razones que explican la deforestación de finales de los ochenta⁵⁶ en la región Amazónica⁵⁷, intentando presentar una evaluación

54. Gallo, M.; L. Tello y L. Rivera, *op. cit.*, p. 53.

55. Si bien esta literatura es un poco antigua, no parece que haya estudios nuevos, ya sea hecho por independientes o de agencias gubernamentales, que documenten daños medioambientales recientes causados por el procesamiento de la coca. Nuestra discusión sobre el impacto en la salud parece consistente con los daños que el arrojar químicos puede haber tenido sobre los habitantes y el medioambiente.

56. Bedoya, E., *Las causas de la deforestación en la amazonía peruana: un problema estructural*, Clark University y el Institute for Development Anthropology, 1990.

57. Los agricultores que no usaban la tierra intensivamente tenían que deforestar un promedio de 18.93 hectáreas con el fin de disponer de 3.52 hectáreas. Esto quiere decir que aquellos que usaban la tierra extensivamente deforestaban un promedio de 5 hectáreas para usar una hectárea (ver Bedoya, E., *op. cit.*; y Dourojeanni, M., "Impactos ambientales del cultivo de coca y la producción de cocaína en la amazonía peruana", en León, F. y R. Castro de la Mata (eds.), *Pasta básica de cocaína*, Lima: CEDRO, 1989).

preliminar de la zona selvática que se ha perdido con la deforestación⁵⁸. La polución medioambiental ha sido evaluada por Marcelo⁵⁹. Bedoya concluye que la ilegalidad de la coca fomenta una agricultura extensiva entre los agricultores de cosechas tanto legales como ilegales. La agricultura extensiva -de roza y quema- fomenta la deforestación. Los agricultores de cultivos legales carecen de trabajadores asalariados que ayuden a mantener una agricultura permanente, ya que las cosechas de coca pagan mejores sueldos, mientras que los programas de erradicación fuerzan a los productores a emigrar aun más lejos de los erradicadores. Sendero Luminoso también jugó cierto papel en la deforestación al obligar a los agricultores a plantar coca junto a otros cultivos de autosubsistencia. Los terroristas cobraban un cupo por su protección, lo que se financiaba por medio de la producción de coca⁶⁰.

Según Dourojeanni⁶¹, la coca se plantaba principalmente en tierras buenas para la silvicultura, dañando aun más el medioambiente. La coca causó la deforestación de cientos de miles de hectáreas en áreas que no eran apropiadas para la agricultura. Los terrenos deforestados incluían plantaciones de coca, plantaciones de cosechas de subsistencia (yuca, plátano y maíz) para los cocaleros, áreas cultivadas por los campesinos que huían de las zonas dominadas por traficantes de droga y terroristas, tierra cultivada por los cocaleros que huían de la represión policial, y áreas deforestadas para construir pistas de aterrizaje, campamentos y laboratorios. Dourojeanni calculó que aproximadamente 700.000 hectáreas habían sido deforestadas directa e indirectamente como consecuencia de la coca, lo que equivale aproximadamente a un 10% de toda la deforestación en la amazonía peruana este siglo.

Las principales consecuencias de lo anterior, en palabras de Dourojeanni, son las siguientes:

“(...) la pérdida de suelo debido a la erosión súbita o cumulativa; la extinción de recursos genéticos; la alteración del sistema hidrológico; inundaciones; la reducción del potencial hidroeléctrico; un aumento en las dificultades de navegación fluvial; la falta de madera y leña; la falta de animales de caza, etc. Además, en estas circunstancias, es prácticamente obligatorio quemar los árboles y arbustos arrancados al limpiar la tierra, lo que supone otras consecuencias como la polución del aire,

58. Dourojeanni, M., *op. cit.*

59. Marcelo, B., "Víctimas del narcotráfico", en *Medio Ambiente*, No. 23, 1987.

60. Bedoya, E., *op. cit.*

61. Dourojeanni, M., *op. cit.*, p. 5.

la pérdida de nutrientes en la tierra y los daños a la capa superficial del suelo”.

Además, como Dourojeanni explica, mientras que la historia prehispánica muestra que la coca se puede plantar de manera que preserve los recursos naturales, los métodos que se usan hoy en día fomentan la erosión. La planta incluso ha recibido el epíteto de ‘el Atila de la agricultura tropical’⁶³.

Marcelo⁶⁴ estudió el impacto de los desechos químicos arrojados a los ríos por los productores de pasta de coca. En sus propias palabras:

“(…) En 1986, el volumen de estas sustancias [se refiere a los desechos tóxicos arrojados a los ríos] se estimaba en 57 millones de litros de kerosene, 32 millones de litros de ácido sulfúrico, 16.000 toneladas métricas de cal, 3.200 toneladas métricas de carburo, 16.000 toneladas métricas de papel higiénico, 6,4 millones de litros de acetona y 6,4 millones de litros de [toluene].”

Cuánto S.A. ha calculado cantidades similares de desechos químicos a partir de datos sobre 1992, señalando la amenaza que esto representa para los recursos acuáticos de la región. Muchas especies de peces, anfibios, reptiles acuáticos y crustáceos han desaparecido ya de los ríos y arroyos en las áreas donde se localizan hoyos de maceración; y la contaminación de estos ríos en el Valle del Alto Huallaga ya excede las normas de polución establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el agua fresca y los canales⁶⁵.

v. Cuantificación de los costos

Es importante distinguir entre los efectos a corto y largo plazo, y entre los costos y beneficios sociales y privados. Desde una perspectiva social y de largo plazo, los resultados que siguen indican que la producción de coca no compensa los beneficios a corto plazo para algunos miembros específicos de la sociedad. Sin embargo, si uno ignora los costos sociales, los beneficios privados a corto plazo son mayores que los costos privados para los productores de coca.

62. *Ibid.*, pp. 5-6.

63. *Ibid.*, p. 10.

64. Marcelo, B., *op. cit.*, p. 2.

65. *Ibid.*, p. 4.

Es difícil asignar un precio a las pérdidas que se producen en la naturaleza. Alguna de la tierra deforestada puede ser recuperable, puede que la desaparición de especies animales nativas de estas áreas no lo sea. ¿Qué precio se le puede asignar a la pérdida de 700.000 hectáreas de tierra deforestada? Un informe preparado por una empresa de consultoría para evaluar el programa de sustitución patrocinado por USAID, señala la cifra de 600 dólares por hectárea en las tierras que producen cosechas legales en el Alto Huallaga⁶⁶ como el valor anual promedio de cultivar productos legales, tales como el café o el cacao. El valor respecto a la coca era de 4.500 dólares/hectárea/año en 1985. Los datos de Cuánto sobre los ingresos per cápita para los hogares rurales en 1993 oscilaban entre 420 dólares (en las zonas rurales de la sierra) y 720 (en las zonas rurales de la costa). Un estudio del UNDP⁶⁷ cita precios por hectárea para posibles sustitutos de la coca, tales como el cacao (1.615 dólares/hectárea/año), el café (1.114 dólares/hectárea/año), el aceite de palma (833 dólares/hectárea/año) y el arroz (885 dólares/hectárea/año), usando las mejores tecnologías disponibles en febrero de 1990.

Puesto que no se dispone de mejores datos, se considerará 500 dólares y los datos de 1990 para los sustitutos de la coca (mencionados arriba) como los límites inferiores y superiores, respectivamente, para evaluar las pérdidas por hectáreas o el ingreso que no se pueda producir. Esto da como resultado: 350 millones de dólares (500 dólares x 700.000 hectáreas = 350 millones de dólares en ingresos perdidos) y 778 millones de dólares (1.615 dólares x 175.000 hectáreas) (1.114 dólares x 175.000 hectáreas) (885 dólares x 175.000 hectáreas) (833 dólares x 175.000). En otras palabras, mientras que la producción de coca generaba entre 945 y 1.124 millones de dólares en 1992, puede que haya generado pérdidas del orden de 350 y 778 millones de dólares. Una cifra intermedia es probablemente más realista, ya que nuestro segundo ejemplo asume que el Perú no encontrará obstáculo alguno al vender la producción adicional para la exportación. ¿Y las pérdidas animales? Probablemente no hay precio que compense esto. ¿Y la contaminación del agua? ¿Se pueden limpiar los ríos? ¿Afecta esto sólo a los países latinoamericanos, o tiene otros efectos aun más amplios? La valoración de tales costos es obviamente subjetiva y problemática, pero cualquiera que sea el valor que se le asigne, en muchos casos, el daño es irreversible e irreparable.

66. ECONSULT, *Desarrollo del área del Alto Huallaga*, Informe final de la Evaluación del Proyecto AID No. 527-0244, Lima: ECONSULT, 1986.

67. Salazar, A., *Análisis económico de cultivos alternativos a la coca en la región Alto Huallaga*, Informe para UNDP Proyecto AD/PER/86/459, Lima: 1990.

4. *Estado débil, corrupción y drogas*

Julio Cotler⁶⁸ ha estudiado el contexto institucional y social que rodea a la lucha contra las drogas en el Perú. Además, Gorriti⁶⁹ ha argumentado persuasivamente que muchos de los factores que dieron lugar a la aparición de la violencia terrorista en los años ochenta también son importantes para explicar la expansión de la coca. En esta sección se discutirán algunas de estas condiciones y la persistencia del tráfico ilícito de drogas en el Perú.

Según Cotler, el crecimiento del tráfico de drogas se puede atribuir mayormente a la debilidad tradicional del Estado peruano, su habilidad limitada para centralizar la autoridad y aplicar la ley en todo el país. En tales condiciones, las Fuerzas Armadas han podido adquirir un poder colectivo significativo, lo que le ha dado un nivel bastante alto de autonomía con respecto a gobiernos sucesivos y una organización social frágil.

Fujimori decidió, desde el principio de su primer gobierno, luchar contra los terroristas primero y confrontar todo lo demás después. La idea era dejar que el Ejército liderara la lucha contra los terroristas, independientemente de los alegatos sobre abusos a los derechos humanos. Según evidencia de agencias gubernamentales norteamericanas como Drug Enforcement Administration, respetados periodistas y habitantes de áreas cocaleras, diversos grupos dentro de las Fuerzas Armadas han recibido dinero de los traficantes a cambio de dejarlos operar libremente en las zonas de producción de la droga. Aunque el antiguo Bureau of International Narcotics Matters del Departamento de Estado norteamericano hace incapié en que la "corrupción" entre las agencias antinarcóticos es individual, y no institucional, los oficiales del Bureau también afirman que la "corrupción es endémica en casi todas las instituciones gubernamentales del Perú"⁷⁰. Si esto es así, sugiere que los miembros del Ejército se beneficiarán mientras que el tráfico de coca continúe.

Fujimori enmarcó su estrategia contra las drogas ilícitas dentro de la llamada 'doctrina Fujimori', preparada por Hernando de Soto cuando éste

68. Cotler, J., *op. cit.*

69. Véase Gorriti, G., "Democracia, narcotráfico y la insurrección de Sendero Luminoso", en Pasara, L. y J. Parodi (eds.), *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*, Lima: CEDYS, 1988, pp. 193-212; y Gorriti, G., *Sendero: historia de la guerra milenaria en el Perú*, Lima: Apoyo, 1990.

70. BINM (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs-Departamento de Estado norteamericano), *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington DC: US Government Printing Office, 1993, p. 124.

era un consejero importante del gobierno. Básicamente demanda un desarrollo alternativo y políticas de libre mercado para fomentar el crecimiento económico lo que, según el esquema de de Soto, también incluía la eliminación de restricciones gubernamentales al desarrollo de mercados libres. El programa de 'desarrollo alternativo' comenzó con un proyecto pequeño financiado por USAID en varias zonas de cultivo de coca y, tal como se discutió antes, muchos proyectos se inauguraron durante la Presidencia de Fujimori en diferentes regiones que sirvieron de base para desarrollos alternativos a la coca.

Sin embargo, las esperanzas de que hubiera un proceso rápido de sustitución demostraron estar fuera de lugar. Por un lado, la mayoría de los productos alternativos agrícolas eran de escasa elasticidad con respecto a los ingresos, lo que quiere decir que sus mercados no eran muy dinámicos. Por otro lado, los precios de la cocaína al por mayor siguen siendo solamente una pequeña fracción del precio de venta en los países consumidores. De esta manera, los traficantes pueden aumentar los precios (al por mayor) en el nivel local, con lo cual es más difícil que las alternativas legales compitan. Los precios de los derivados de la coca, que estaban bastante bajos en 1995, se recuperaron posteriormente y siguieron proporcionando ingresos significativos para los que participaban en su producción. En 1997, diversos escándalos en los medios de comunicación indicaron la magnitud de la corrupción en las Fuerzas Armadas.

5. Conclusiones

Aunque el sector de la coca constituye una actividad que cada vez rinde menos ingresos, al parecer todavía proporciona ingresos considerablemente más altos que otras alternativas agrícolas legales. A diferencia de la situación en los ochenta y principios de los noventa, mi opinión es que el sector ilícito de la coca -excluyendo los costos sociales a largo plazo- proporciona beneficios privados más altos a corto plazo que los costos asociados con la degradación del medioambiente y la salud pública.

En el ámbito local, el impacto de la coca es obvio: los cocaleros disfrutaban niveles de vida y de consumo más altos que los trabajadores agrícolas en tipos de producción legales. Aunque los cocaleros y sus áreas de cultivo están afectadas por niveles más altos de contaminación y polución, el presente estudio muestra que las pérdidas potenciales en los ingresos agrícolas causados por la deforestación (a dichos precios) eran menores que las ganancias que proporcionaba el sector ilícito. Ciudades como Tingo María en áreas de cultivo de coca atribuyen su crecimiento de los últimos veinte

años al *boom* de la coca. El crecimiento en la región amazónica en décadas recientes no se puede separar de la coca y sus derivados. Sin ello, los niveles de ingreso y empleo serían mucho más reducidos. Por ello, parece probable que la economía de la coca persista. Entretanto, aunque es difícil conocer la magnitud en que la coca ha contribuido a la corrupción dentro de las agencias estatales, no hay duda de que existen muchos interesados en su permanencia. Puede que esto sea particularmente cierto entre los mismos responsables de su eliminación.

Referencias

- Alvarez, E., *Economic Structure, Size and the Economic Impact of the Illicit Drug Sector in Peru*, Informe preparado conjuntamente con Cuánto S.A. para la Oficina de Proyectos de Servicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1996.
- Alvarez, E., "Economic Development, Restructuring and the Illicit Drug Sector in Bolivia and Peru: Current Policies", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 37, No. 3, 1995, pp. 125-149.
- Alvarez, E., *The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru: Economic Importance and Political Implications*, Informe preparado para el North-South Center, Universidad de Miami, en colaboración con el Instituto Cuánto (Lima) y el Centro de Estudios Bolivianos Multidisciplinarios (La Paz), Albany: 1993a.
- Alvarez, E., *Illegal Export-Led Growth in the Andes: A Preliminary Economic and Soci-Political Assessment*, informe preparado para UNRISD, 1993b.
- Alvarez, E., "Coca Production in Peru", en Smith, P. (ed), *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press, 1992.
- Alvarez, E., *La economía ilegal de la coca en el Perú*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1991.
- Alvarez, E. y F. Cervantes, "The Economic Consequences of the Peruvian Disease", en Gonzales de Olarte, E. (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, Coral Gables: North South Center Press, 1996.
- Bedoya, E., *Las causas de la deforestación en la amazonía peruana: un problema estructural*, Clark University y el Institute for Development Anthropology, 1990.
- BINM (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs-Departamento de Estado norteamericano), *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington DC: US Government Printing Office, 1996 y 1993.
- Cervantes, F., *The Economic Impact of the Illicit Drug Industry in Peru*, Informe preparado por Cuánto, Albany N.Y.: 1996.
- Corden, W.M., *Inflation, Exchange Rates and the World Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- Cotler, J., *Coca, sociedad y Estado en el Perú*, Informe preparado para el UNDP, 1996.
- Cotler, J., "Political and Institutional Conditions of the Fight against Drugs in Peru", en Alvarez, E. (ed.), *The Political Economy of Coca Production*, Albany: University of Miami, 1993.
- Cruz-Saco, María Amparo, Jorge Revilla y Bruno Seminario, "¿Es relevante la coca?: "narcodólares" y tipo de cambio real", en *Apuntes*, No. 35, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, segundo semestre de 1994.
- De Janvry, A., "Dilemmas and Options in the Formulation of Agricultural Policies in Africa", en Gettinger, J. y L. Hoisington (eds.), *Food Policy: Integrating Supply*,

- Distribution and Consumption*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987.
- Dourojeanni, M., "Impactos ambientales del cultivo de coca y la producción de cocaína en la amazonía peruana", en León, F. y R. Castro de la Mata (eds.), *Pasta básica de cocaína*, Lima: CEDRO, 1989.
- ECONSULT, *Desarrollo del área del Alto Huallaga*, Informe final de la Evaluación del Proyecto AID No. 527-0244, Lima: ECONSULT, 1986.
- Gallo, M.; L. Tello y L. Rivera, *El impacto económico del cultivo de la coca*, Lima: CEDRO, 1994.
- Gonzales, J., "Perú: Sendero Luminoso en el valle de la coca", en García-Sayán, D. (ed.), *Coca, cocaína y narcotráfico*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989.
- Gorriti, G., *Sendero: historia de la guerra milenaria en el Perú*, Lima: Apoyo, 1990.
- Gorriti, G., "Democracia, narcotráfico y la insurrección de Sendero Luminoso", en Pasara, L. y J. Parodi (eds.), *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*, Lima: CEDYS, 1988.
- Grinspoon, L. y J. Bakalar, *Cocaine. A Drug and its Social Evolution*, New York: Basic Books, 1976.
- Hidalgo, E., *Estudio de algunos aspectos sociales del ámbito del Proyecto Especial Alto Huallaga*, Informe para USAID No FN-144-85, 1985.
- Hollist, W. y L. Tullis (eds.), *Pursuing Food Security*, Boulder: Reinner, 1987.
- Laity, J., *The Coca Economy in the Upper Huallaga*, mimeo, Lima: julio 1989.
- Marcelo, B., "Víctimas del narcotráfico", en *Medio Ambiente*, No. 23, 1987.
- Morales, E., *Cocaine: White Gold Rush in Peru*, Tucson: University of Arizona Press, 1989.
- Núñez, J. y R. Reátegui, *La economía cocalera 1995*, Informe preparado para Cuánto S.A., Lima: diciembre 1995.
- Núñez, J. y R. Reátegui, *La economía cocalera en el Alto Huallaga: impacto económico*, Tesis sin publicar, Lima: Universidad del Pacífico, 1990.
- Salazar, A., *Análisis económico de cultivos alternativos a la coca en la región Alto Huallaga*, Informe para UNDP Proyecto AD/PER/86/459, Lima: 1990.
- Schemo, D., "Peru's Stark Poverty Dulls Fujimori's Gleam", en *New York Times*, 10 de junio de 1997, p. A12.
- Schuldt, J., *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Documento de Trabajo No. 20, Lima: CIUP, 1994.
- Thoumi, F. (ed.), *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, Bogotá: El Planeta, 1997.
- Thoumi F., *Las drogas ilegales en los países andinos: resultados de estudios recientes patrocinados por el PNUD*, manuscrito, 1997.
- UNDCP/PNUFID, *Actividades en el Perú*, Lima: UNDCP, 1994.
- Uribe, S. y S. Mestre, "Los cultivos ilícitos en Colombia: evaluación, extensión, técnica y tecnologías para la producción y rendimientos y magnitud de la industria", en Thoumi, F. (ed.), *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, Bogotá: El Planeta, 1997.
- USAID, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, *Alternative Development Project 527-0348 (30 June)*, Lima: USAID, 1995a.

USAID, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, *Alternative Development Project 527-0348 (10 April)*, Lima: USAID, 1995b.

Vega, Jorge y Rufino Cebrecos, *La enfermedad holandesa y la economía peruana*, Monografía de Investigación, Lima: Instituto de Estudios Económicos y Mineros (IDEM), 1991.

Weiss, E. y S. Mirin, *Cocaine*, Washington D.C.: American Psychiatric Press, 1987.

DISTRIBUCIÓN

VII

Distribución de ingresos y pobreza en el Perú

Adolfo Figueroa

Introducción

Un estudio del Banco Mundial muestra cómo la desigualdad de ingresos en muchos países en vías de desarrollo continúa siendo alta¹. Humboldt se asombró al observar el grado tan alto de desigualdad social que existía en muchos países latinoamericanos. Dos siglos después de su visita, ésta es aún una característica de la región, lo que en teoría es sorprendente. Los precios relativos, incluyendo los salarios reales, han experimentado cambios drásticos y, sin embargo, la distribución de ingresos no ha variado mucho. Esta observación empírica contradice la mayoría de las teorías económicas. ¿Existen otros factores que contribuyen a que la distribución de ingresos siga igual? Si es así, ¿cuáles son?

En este capítulo se propone la hipótesis de que existe un aspecto estructural en el proceso social que sigue reproduciendo la misma estructura social. Para explicarlo, el autor ha creado un marco teórico llamado teoría de la exclusión. Es una teoría sobre relaciones de mercados y de no mercados; sobre integración y exclusión social.

1. Teoría de la exclusión

El modelo es una democracia capitalista, es decir, una sociedad basada en el mercado y con sistema democrático. Con respecto al sistema de mercado, asume que la sociedad está sobrepoblada y que el equilibrio 'Walrasiano' de salarios reales es cero, o aproximadamente cero. Ésta es una sociedad compuesta por grupos sociales multiculturales y multiétnicos.

i. El concepto de activos sociales

En una democracia capitalista, los individuos participan en los intercambios económicos dotados de una serie de recursos. Existen tres tipos de recursos: económicos, que engloban recursos productivos como la tierra, el

1. Deininger, Klaus y Lyn Squire, "A New Data Set Measuring Income Inequality", en *The World Bank Economic Review*, vol. 30, No. 3, 1996.

capital físico, el capital financiero y el capital humano; políticos, los cuales se refieren al acceso de las personas a los derechos establecidos por la sociedad; y culturales, relacionados con valores sociales referentes a características personales como el idioma, la raza, el sexo, el parentesco, la educación, la ocupación, la religión y el origen geográfico. La jerarquía de estos valores sociales es establecida por los valores culturales de la sociedad, los cuales se asumen como dados. Estos tres tipos de recursos juntos constituyen los 'recursos sociales' o 'activos sociales'.

Mientras que los recursos económicos indican lo que tiene una persona, los recursos políticos y culturales indican quién es una persona. Por consiguiente, la ciudadanía es un recurso político, y las características personales de un individuo (su identidad) son sus recursos culturales, lo que le proporciona prestigio o estigma social, lo que conduce a la discriminación y a la segregación. Claramente, un individuo con el mismo tipo de características personales tendría diferentes recursos culturales si el sistema de valores culturales cambiara. A diferencia de los recursos económicos, los recursos políticos y culturales son intangibles; no se pueden transar, así que no tienen valor de mercado. Sin embargo, tal como se explica más adelante, los recursos políticos y culturales juegan un papel importante en el proceso de producción y distribución.

Las personas tienen diferentes recursos. Mientras que la desigualdad económica representa la desigualdad en el reparto de recursos económicos, la desigualdad social es la combinación de un reparto desigual de recursos económicos, políticos y culturales. Una sociedad que base la desigualdad social en la distribución de recursos económicos, y donde los recursos políticos y culturales son distribuidos uniformemente se podría llamar una 'sociedad liberal'.

ii. Exclusión del mercado

En este caso, la exclusión del proceso económico significa la exclusión del proceso de intercambio en diversos mercados básicos. Con el propósito de entender esto último se debe delinear una distinción entre mercados Walrasianos y no Walrasianos. Estamos frente a un mercado Walrasiano cuando los individuos pueden comprar o vender todo lo que puedan y quieran de un bien al precio de mercado existente. Un mercado Walrasiano siempre queda limpio. Dentro de una estructura de mercado competitiva no pueden prevalecer ni el exceso de demanda ni el exceso de oferta, y el racionamiento opera por medio de los precios. Por el contrario, un mercado no Walrasiano opera de acuerdo con un racionamiento cuantitativo, ya que no se puede comprar o vender todo lo que se pueda o quiera. Un mercado

no Walrasiano operaría con exceso de demanda o exceso de oferta. Por ejemplo, el mercado de papas funciona como un mercado Walrasiano, mientras que los mercados de trabajo, crédito y seguros son no Walrasianos.

Los mercados de crédito son no Walrasianos, puesto que las utilidades de los bancos dependen de las tasas de interés que cobren por los préstamos y el riesgo que éstos representan. Sin embargo, la tasa de interés que un banco cobre también puede afectar el riesgo asociado a un grupo de préstamos al (a) seleccionar a los prestatarios en potencia (el efecto de 'selección adversa'), o (b) afectar las acciones de los prestatarios (el efecto de 'incentivo perverso')². Ambos son consecuencia de la información residual e imperfecta presente en los mercados de crédito después de que los bancos han estudiado las solicitudes de préstamos. "Cuando el precio (las tasas de interés) afecta a la naturaleza de la transacción, puede que el mercado no se limpie"³.

En condiciones de incertidumbre, cuando la información es imperfecta, el intercambio de mercado está sujeto a riesgos. Los rendimientos que el banco desea obtener dependen del riesgo asociado al reembolso; por consiguiente, al banco le gustaría identificar quiénes son buenos prestatarios, para lo cual requiere diversos mecanismos de selección. El interés que un individuo esté dispuesto a pagar puede ser uno de estos mecanismos: aquellos dispuestos a pagar altas tasas de interés pueden, en general, representar un mayor riesgo. A medida que las tasas de interés suben, el riesgo medio de los prestatarios aumenta, disminuyendo posiblemente las ganancias que el banco espera. Éste es el efecto de selección adversa. El efecto del incentivo perverso actúa cuando las altas tasas de interés inducen a los productores a emprender proyectos de mayor rendimiento pero de mayor riesgo.

Por consiguiente, existe una tasa de interés óptima que maximiza las ganancias esperadas por el banco. Claramente, se puede esperar que a esta tasa de interés óptima la cantidad demandada de crédito exceda la cantidad ofertada. Sin embargo, el banco no le daría un préstamo a un individuo que ofreciera pagar más, ya que esto, probablemente, representaría un mayor riesgo.

2. El proceso de 'selección adversa' es aquel por el cual los compradores o vendedores 'indeseables' son más propensos a participar en un intercambio voluntario, excluyendo por consiguiente a los que son 'más deseables'. El 'incentivo perverso' se refiere a las acciones 'indeseables' que la gente tomaría inducidas por incentivos económicos.

3. Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", en *American Economic Review*, vol. 71, No. 3, 1981, p. 393.

Lógicamente, es posible llegar a un equilibrio de mercado con exceso de demanda de crédito, ya que las tasas de interés afectan directamente la calidad de los préstamos. Los mercados no Walrasianos generalmente comparten la propiedad de que la calidad de un bien (o servicio), en demanda u oferta, es una función de su precio.

Las teorías modernas sobre el mercado laboral se basan en el axioma de que la calidad de la fuerza laboral ofrecida depende del sueldo real que paguen los empresarios⁴. Aunque la fuerza laboral fuera abundante, los empresarios tendrían problemas a la hora de asegurarse un suministro de trabajadores fiables. Los salarios más altos (los llamados 'salarios de eficiencia') inducen a que los trabajadores cumplan con dichos requisitos. En este caso no hay ningún problema de selección adversa y el efecto de incentivo no es perverso. El exceso de oferta laboral es, sin embargo, el resultado de esta lógica. Por tanto, el exceso de oferta opera como un mecanismo de disciplina para los trabajadores⁵.

En resumen, en los mercados Walrasianos, la gente estaría excluida de ciertos mercados debido a que sus ingresos reales, o su capacidad productiva, son demasiado bajos; las cantidades que demandan u ofrecen, a los precios de mercado existentes, son muy limitadas. En los mercados no Walrasianos se excluye a la gente no porque haya limitaciones en la demanda o la oferta, sino porque la lógica de estos mercados implica que algunos de los que pueden y quieren participar no podrán intercambiar lo que desean.

Por consiguiente, dentro de este sistema, los ingresos reales de los individuos dependen de sus recursos iniciales, los precios relativos y las cantidades de bienes y servicios que pueden intercambiar en los mercados no Walrasianos. En un sistema de mercado Walrasiano puro, los ingresos reales de los individuos dependerían solamente de los recursos disponibles y los

4. Bowles, Samuel, "The Production Process in a Competitive Economy: Walrasian, Neo-Hobbesian, and Marxian Models", en *American Economic Review*, vol. 75, No. 1, 1985; Shapiro, Carl y Joseph Stiglitz, "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", en *American Economic Review*, vol. 74, No. 3, 1984; Solow, Robert, *The Labour Market as a Social Institution*, Cambridge, Mass: Basil Blackwell, 1990.

5. En el caso de los mercados de seguros, esta proposición teórica también considera que dichos mercados funcionan como si fueran no Walrasianos. Debido al riesgo moral, éstos funcionarían con alguna clase de racionamiento. Las compañías de seguros están dispuestas a ofrecer más seguros, pero si lo hacen, los consumidores racionalmente elegirían tener menos cuidado y, por lo tanto, las ganancias disminuirían. No todos los consumidores pueden obtener todos los seguros que desearían comprar a los precios existentes. Además, los mercados de seguro no cubrirían los riesgos que no se pueden medir, es decir, cuando la probabilidad de que algo suceda no se conoce. En este contexto, las compañías de seguros no podrían llevar a cabo cálculos actuariales. Por ejemplo, los riesgos asociados a las variaciones en el clima no serían asegurables.

precios relativos, ya que el racionamiento opera a través de los precios. En el presente estudio se asume que la economía opera con mercados Walrasianos y no Walrasianos. Estos últimos incluyen los mercados laborales, de crédito y seguros, mercados que juegan un papel importante en la acumulación de recursos de los trabajadores, puesto que determinan sus ingresos y la manera en que reducen los riesgos. Por tanto, se les llamará mercados básicos.

Sobre esta base, se pueden distinguir dos mecanismos que conducen a la desigualdad de ingresos: i) la determinación del conjunto de precios relativos; y ii) la magnitud de exclusión de los mercados básicos.

¿Qué factores determinan los precios relativos? El conjunto de factores exógenos en la mayoría de las teorías económicas incluye recursos económicos iniciales, instituciones, tecnología, sistemas de preferencia y políticas estatales. Con respecto a los recursos iniciales, nuestro marco teórico sugiere que los recursos sociales deberían ser considerados como la variable más relevante, ya que las personas participan en los mercados de intercambio dotadas no sólo con recursos económicos, sino también con recursos sociales. Para simplificar el análisis se asume que las dos variables exógenas más importantes en la determinación de los precios relativos son la distribución inicial de recursos sociales y las políticas estatales.

¿Quiénes estarían excluidos del intercambio en los mercados básicos? El intercambio dentro de los mercados no Walrasianos se lleva a cabo en condiciones de información imperfecta e incertidumbre, y se basa en promesas (para trabajar duro, reembolsar un préstamo o reducir riesgos). En este contexto, los recursos disponibles aclaran el proceso de racionamiento. Se asumirá, por tanto, que la exclusión de los mercados no Walrasianos no es un proceso azaroso, sino que depende de los recursos sociales: los que tengan menos recursos sociales están más expuestos a ser excluidos.

Las políticas estatales también afectan el acceso a los mercados no Walrasianos, especialmente cuando la cantidad de bienes y servicios que se racionan en dichos mercados depende de tales políticas. Por ejemplo, las políticas estatales afectan el nivel de actividad económica, lo que a su vez afecta el nivel de empleo y por tanto el número de trabajos que se repartirán entre los trabajadores. También definen la oferta de crédito, y por ello la cantidad de crédito que se distribuirá.

Dado un conjunto de políticas estatales, los ingresos reales de las personas dependerán de la dotación de activos que posean y de la cantidad de bienes y servicios que puedan adquirir en los mercados no Walrasianos. Los ingresos de aquellos que estén excluidos de los mercados laborales, de crédito y seguros (o dependan de mercados segmentados menos lucrativos),

serán menores y de más alto riesgo. Por tanto, su capacidad para aumentar sus recursos económicos será más reducida.

Dada una estructura de mercado, la causa última de desigualdad en el ingreso será la distribución de la dotación inicial de recursos sociales y las políticas económicas estatales⁶. En tales condiciones, las siguientes variables endógenas se determinan en el mercado laboral: la cantidad de empleo asalariado, el nivel de sueldos reales y las ganancias. Dada la oferta laboral, se puede determinar la cantidad de trabajadores que sobran. En una economía superpoblada, los trabajadores que sobran son los desempleados y los trabajadores por cuenta propia, quienes perciben menos ingresos que los trabajadores asalariados. Esta diferencia de ingresos entre los trabajadores es necesaria para que funcione el sistema, puesto que crea un incentivo para que los trabajadores busquen empleo asalariado. Los excluidos del mercado laboral serán los más pobres.

¿Quiénes son los excluidos del mercado laboral? Dado un tipo de trabajo específico, es más probable que los trabajadores con menos recursos políticos y culturales sean los excluidos. Aquellos que pertenecen a diferentes subculturas son percibidos por los empresarios como menos convenientes, en parte porque piensan que las barreras lingüísticas y culturales elevarán el costo de emplear a este tipo de trabajadores. De esta manera, el funcionamiento del mercado laboral deja a aquellos estigmatizados socialmente por la clase capitalista al final de la fila en el proceso de racionamiento. La cantidad de trabajadores que sobran variará según las características étnicas y culturales de la fuerza laboral⁷. Parte de estos trabajadores se convertiría en 'trabajadores superfluos', sin ningún papel que jugar en el mercado laboral, ni siquiera para reforzar la disciplina entre el resto de la fuerza laboral.

La mayoría de los trabajadores sobrantes también están excluidos de los mercados de crédito y seguros. Los bancos no pueden obtener ganancia alguna de sus relaciones con los trabajadores por cuenta propia. En general discriminan contra todas las empresas pequeñas, ya que, debido a una

6. Las relaciones dentro de este marco teórico se podrían resumir de la siguiente manera: $l_j = f(S_j, Q_j, P)$, donde l_j es el ingreso real de un individuo j ; S_j , sus recursos sociales; Q_j , la cantidad de bienes y servicios que él o ella obtienen en los mercados no Walrasianos; y P , los precios relativos. Si llamamos X al conjunto de políticas estatales, postulamos que $P = g(S_j, X)$, y $Q_j = h(S_j, X)$. Entonces, la función f se convierte en $l_j = F(S_j, X)$.

7. Esta proposición teórica es consistente con los datos de desempleo en los EEUU, donde la proporción de desempleados entre la población negra es normalmente el doble que entre la población blanca (Barro, Robert, *Macroeconomics*, New York: Wiley, 1990, Cuadro II, p. 261).

información imperfecta y los altos costos de transacción resultantes, éstas dependen de sus propiedades como colateral. ¿Por qué, entonces, los prestamistas informales negocian con empresas pequeñas? Aunque en teoría éstos comparten la misma lógica económica que los bancos, en la práctica, los prestamistas informales tienen mejor información y un mayor control sobre los prestatarios. Los efectos de 'selección adversa' e 'incentivos perversos' son por tanto menores. La segmentación del mercado crediticio es un corolario de esta teoría: los negocios grandes participan en el mercado de crédito formal, mientras que los pequeños participan en el mercado de crédito informal, donde las tasas de interés son más altas⁸. Las compañías de seguros operan de manera similar. Para los trabajadores sobrantes esto representa un mecanismo secundario de exclusión del mercado, lo que quiere decir que no pueden escapar de ser los más pobres. Por tanto, el mecanismo de mercado esencial que genera desigualdad en los ingresos en esta economía opera por medio del mercado laboral. El resultado con respecto a los precios y las cantidades en el mercado laboral implica una distribución específica entre ganancias, sueldos e ingresos para los trabajadores por cuenta propia; también implica la exclusión de un segmento de la fuerza laboral del empleo asalariado y de los mercados de crédito y seguros.

En este mundo incierto, la desigualdad económica persistirá e incluso aumentará debido a la naturaleza desigual del intercambio. Existen varias razones para ello: i) aquellos con mayores ingresos ahorran y acumulan más recursos; ii) los ricos están en mejor situación para participar en proyectos de alto rendimiento y alto riesgo, ya que su capacidad de afrontar tales riesgos y aumentar sus rendimientos es mayor; y iii) los pobres están excluidos de los mercados básicos. Cuando conseguir préstamos se vuelve más difícil, los ricos no necesitan pedir prestado y tienen más capacidad para invertir.

iii. Distribución de derechos económicos

8. La segmentación de un mercado ocurre cuando un producto o servicio opera en dos mercados distintos y a diferentes precios. La lógica económica de esta situación surge de la creencia de los compradores o vendedores de que dichos artículos o servicios son de alguna manera diferentes (por ejemplo, en cuanto al riesgo o a la confianza). Esto es consecuencia de una información imperfecta. Otra razón sería la existencia de ciertas normas legales (derechos de propiedad formales e informales). Los mercados segmentados pueden ser Walrasianos o no Walrasianos.

Okun⁹ argumenta que una democracia capitalista opera con doble filo: el sistema de mercado implica desigualdad, pero el sistema político predica igualdad. ¿Cómo se resuelve esta contradicción? Según Okun, la democracia capitalista establecerá derechos, donde los derechos limiten la desigualdad, haciendo de esta manera que la sociedad sea viable.

¿Cuáles son los factores que determinan el conjunto de derechos en una democracia capitalista? Conceptualmente podemos distinguir entre factores de demanda y oferta. En el lado de la demanda hay factores como la presión social, la tolerancia de la desigualdad, la existencia de una cultura de desigualdad, el grado de democracia y el nivel de ingreso de los pobres. En el lado de la oferta está la capacidad productiva de la sociedad (la frontera de la producción), las preferencias de las clases gobernantes a la hora de asignar recursos escasos para asegurar el derecho de acceso a los bienes públicos, y los acuerdos internacionales. La magnitud de estos derechos dependerá por tanto de las presiones de demanda u oferta.

¿Cómo se distribuyen los derechos económicos? La mayoría de los derechos se distribuyen por medio del presupuesto fiscal. Éste es claramente el caso de los derechos económicos, en forma de bienes y servicios, suministrados por el Estado (escuelas, servicio de salud, nutrición, vivienda). Algunos derechos no económicos también son financiados por el presupuesto fiscal en forma de bienes públicos, tales como el derecho a votar, el acceso a la justicia y la protección social. Estos bienes y servicios son retirados del mercado y entregados a la población en forma de derechos, pues se busca que el dinero no compre todo en la sociedad. Sin embargo, este objetivo no se consigue siempre, ya que el dinero tiene cierto impacto sobre el reparto de derechos.

Se asumirá que la exclusión efectiva de los derechos depende de la racionalidad de la clase gobernante. Aunque las élites tratan de legitimarse políticamente estableciendo ciertos derechos, también tienen un incentivo en excluir a las personas de dichos derechos. En la ausencia de derechos, el gasto estatal se usará de forma clientelista para generar apoyo político.

Dos derechos particulares merecen discusión: i) los derechos a la propiedad y ii) los derechos de protección social.

- a) Los derechos a la propiedad son esenciales para el funcionamiento eficaz del sistema de mercado, como insiste Coase. También son esenciales para entender la desigualdad social. Si el derecho legal a la propiedad privada no se garantiza, el intercambio de contratos no puede

9. Okun, Arthur, *Equity and Efficiency. The Big Trade Off*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975.

ser legal. Como resultado de ello, los 'contratos informales' y los 'mercados informales' aumentan. La segmentación del mercado probablemente se basa en muchos casos en la ausencia de derechos de propiedad. Los mercados de crédito son un ejemplo, puesto que la propiedad no se puede usar como colateral si no hay título legal. Yo asumo que los pobres son aquellos que generalmente carecen de dichos derechos, ya que para ellos el costo relativo de obtener un título legal a la propiedad es mayor. Los intercambios fuera del mercado serán predominantes en las transacciones económicas de los pobres.

- b) Con respecto a la protección social, el Estado tiene maneras de asegurar los riesgos asociados con la salud y los ingresos por medio del seguro médico, el seguro de desempleo y las pensiones de jubilación. ¿Quiénes están excluidos de estos derechos? Aquí se introduce otro postulado: las élites tienen un incentivo para incluir en estos programas de seguro solamente a los asalariados, para que así los patrones puedan contribuir a la financiación de tales derechos. Esto tiene una lógica económica, ya que los patronos crean un sistema de incentivos para que los trabajadores busquen trabajo asalariado. Aquellos excluidos del trabajo asalariado están por tanto excluidos de tales derechos.

En resumen, los mercados Walrasianos se limpian, mientras que los no Walrasianos no; los mercados laborales operan con exceso de oferta, y los mercados de crédito y seguros operan con exceso de demanda; los derechos económicos no son universales sino sólo para beneficio de los asalariados. Uno de los resultados del proceso económico es un alto grado de desigualdad: existe una desigualdad de primer orden entre capitalistas y asalariados, y otra de segundo orden entre los asalariados y aquellos excluidos del mercado laboral.

Finalmente, introduzco la proposición de que el sistema no puede funcionar con un grado demasiado alto de desigualdad, puesto que hay un límite en la desigualdad tolerada por la sociedad. Por tanto, una condición para el equilibrio social es que la distribución de ingresos debe estar en equilibrio, es decir, que debe descansar en una distribución de ingresos tolerable para la sociedad. Puede que una sociedad multicultural tenga un mayor grado de tolerancia a la desigualdad que una sociedad más homogénea, pero igualmente debe operar dentro de ciertos límites. Si la desigualdad va más allá del umbral de la tolerancia social, se dará una situación de

‘crisis distributiva’, desorden social e inestabilidad política en el sistema democrático¹⁰.

2. *Algunas hipótesis básicas*

Según este marco teórico, en una democracia capitalista superpoblada y compuesta de grupos sociales multiculturales y multiétnicos deberíamos observar que:

- La desigualdad social es muy pronunciada. Los recursos económicos, políticos y culturales están muy concentrados. Los que están al final de la pirámide económica también están al final de las pirámides políticas y culturales.
- El mercado laboral opera como el mecanismo básico de exclusión social. De esta manera, peor aun que ser explotado es no serlo; es decir que los que no son explotados (los no asalariados) son el grupo más pobre y excluido de la sociedad.
- La propiedad de los recursos económicos se vuelve más desigual con el tiempo. La acumulación de recursos económicos (stocks) depende de la distribución del ingreso nacional (flujos) en cada período. En un sistema dinámico, este proceso se lleva a cabo de la siguiente manera: dada una dotación inicial de recursos sociales, el sistema de mercado determina la distribución de ingresos; esto a su vez define un nuevo conjunto de recursos económicos para cada persona (por medio de los ahorros y la acumulación de capital), que en el siguiente período determinará una nueva distribución de ingresos, y así sucesivamente. En este proceso dinámico, los ricos acumulan proporcionalmente más riqueza que los pobres. La desigualdad en la distribución de recursos económicos se vuelve cada vez más desigual con el tiempo, a medida que las condiciones iniciales llevan a una distribución del ingreso nacional cada vez más sesgada en cada período subsecuente.
- Una tendencia niveladora en los recursos políticos y culturales. A medida que tiene lugar el desarrollo económico, la demanda y la oferta de derechos aumentan. La modernización también tiende a igualar los recursos culturales por medio de la expansión de la educación y

10. Una explicación de esta teoría se puede encontrar en Figueroa, Adolfo, *Crisis distributiva en el Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

las migraciones del campo a las ciudades. Esto representa las relaciones dinámicas entre las desigualdades económicas y sociales.

- El sistema democrático será frágil y propenso a crisis distributivas. La desigualdad pronunciada hace que el orden social sea inestable, ya que genera desorden social, lo que conduce a gobiernos autoritarios. A medida que las reglas democráticas de orden social se vuelven inconsistentes con una desigualdad excesiva, los regímenes democráticos y autoritarios tenderán a entremezclarse".
- El conjunto de políticas estatales y las dotaciones iniciales de recursos sociales son variables exógenas. Por tanto, la historia (por medio de las condiciones iniciales) importa en esta teoría. Los cambios en estas variables exógenas modificarán la trayectoria de las variables endógenas del sistema social. Los parámetros del sistema son creados por el funcionamiento de los mecanismos de mercado, el sistema político y por la ideología y los valores sociales determinados culturalmente. Se pueden establecer por tanto relaciones de causalidad.
- La exclusión social es uno de los mecanismos básicos por el que las variables exógenas generan desigualdad social. Una democracia capitalista es un sistema de relaciones sociales, de integración social. Pero al mismo tiempo es un sistema que opera sobre la base de la exclusión social. De hecho, la exclusión social es inherente al funcionamiento del sistema capitalista.

Dentro de este marco, la exclusión social se vuelve una teoría, en vez de la descripción de un resultado del proceso social (como la pobreza); es una construcción que ayuda a explicar ese resultado. La exclusión de los mercados básicos (trabajo, crédito, seguros) es una de las causas de la pobreza; la exclusión de otros mercados, tales como los de los bienes de consumo (por ejemplo, automóviles, teléfonos, bienes duraderos y el turismo), sería un efecto.

3. Evidencia empírica: el caso peruano

11. La famosa teoría de Maslow sobre la jerarquía de necesidades humanas sugeriría que la desigualdad de ingresos genera desigualdad social, en el sentido que aquellos con mayores ingresos podrían satisfacer necesidades de un mayor nivel, como la autorrealización, la participación en la política, las artes, y el altruismo, con una cesta de bienes y servicios **cuantitativamente** diferente. A medida que más gente se enriquece, crece la demanda de instituciones democráticas.

¿Puede esta teoría explicar la desigualdad que se observa en el Perú? Es evidente que el Perú es un país multicultural y multiétnico. Por lo menos se pueden identificar seis grupos étnicos: indios andinos, indios amazónicos, negros, blancos, asiáticos y los mestizos. En cuanto a idiomas, además del español, se hablan todavía varios idiomas nativos, tales como el quechua y el aymara en los Andes, y el ashaninka y otros en la región amazónica. Según el censo nacional de 1993, el 13% de la población adulta era analfabeta en español.

i. Pobreza y desigualdad

En el Perú, los datos sobre pobreza son más abundantes que los de desigualdad. En términos globales, la pobreza se puede medir por medio del PBI per cápita. Como se muestra en el Cuadro No. 1 la evolución del PBI per cápita desde 1950 se puede dividir en tres períodos. El primer período, 1950-1975, muestra un crecimiento rápido, a una tasa media anual del 2,5%; el segundo período, 1976-1993, presenta variaciones considerables, con una tendencia descendente, la reducción más fuerte fue en 1989-1993; el tercer período (1994-1996) observa una recuperación parcial, con una tasa de crecimiento anual medio del 3,3%.

Cuadro No. 1

INDICADORES DE NIVELES DE VIDA (1970-96)

	PBI per Cápita real (1)	Salarios reales		Pobrezal/ (%) (4)
		Privado (2)	Mínimo (3)	
1950	61,4			
1955	73,3			
1960	82,6			
1965	96,2			
1970	103,7	178,2	219,4	
1971	104,9	193,0	218,7	
1972	104,9	207,7	231,0	
1973	107,6	218,0	225,8	
1974	114,6	212,4	230,0	

1975	115,2	201,6	213,6	
1976	114,1	185,6	196,1	
1977	111,9	160,2	173,2	
1978	109,2	139,4	132,0	
1979	112,4	133,7	147,7	

(continúa)

(continuación)

1980	114,6	141,8	182,8	
1981	116,8	141,4	155,9	
1982	114,1	148,7	143,3	
1983	97,8	125,2	145,8	
1984	99,4	111,5	116,2	
1985	100,0	100,0	100,0	41,6
1986	107,1	130,5	103,0	
1987	113,6	139,6	113,9	
1988	102,0	91,0	84,0	
1989	88,3	61,2	44,6	
1990	81,7	43,8	39,5	
1991	82,2	52,5	27,5	53,6
1992	78,1	50,7	28,8	
1993	82,0	54,1	20,2	
1994	91,2	64,2	26,5	49,6
1995	96,3	59,2	27,0	
1996	97,3	s.i.	s.i.	51,3

1/ Población por debajo de la línea de pobreza.

s.i.: Sin información.

Fuente: Cuánto S.A.

La recuperación reciente es sólo parcial, puesto que el PBI per cápita en 1996 es aproximadamente similar al de 1966, 30 años antes. Además, se encuentra 15% por debajo del nivel de 1987, el pico anterior; y sólo 10% por encima del nivel de 1989, el año en que la inflación alcanzó la tasa más alta en la historia peruana. No hay duda de que los peruanos han sufrido un grado significativo de pauperismo en las dos últimas décadas.

La caída en los salarios reales ha sido incluso más fuerte que la del PBI per cápita. Los salarios reales en el sector privado en 1995 eran equiva-

lentes al 60% de los de 1985, mientras que la cifra del PBI per cápita es del 96%. Los salarios reales mínimos sufrieron un descenso aun mayor comparado con los sueldos reales medios del sector privado. A pesar de la recuperación significativa en 1994-1995, el empleo en el sector moderno siguió en un nivel muy bajo (Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL (1980-96)

Años	Empleo en el sector moderno ^{1/}	Proporción de la fuerza laboral en Lima (%)		
		Subempleados ^{2/}	Desempleados	
			Total	Mujeres
1980	109,1	26,0	7,1	11,2
1981	110,5	26,8	6,8	11,0
1982	110,9	28,0	6,6	10,6
1983	106,7	33,3	9,0	11,0
1984	98,9	36,8	8,9	12,6
1985	98,6	42,2	10,1	s.i.
1986	102,9	42,6	5,3	8,0
1987	108,8	34,9	4,8	6,2
1988	108,0	37,0	7,1	s.i.
1989	100,5	73,5	7,9	10,7
1990	98,2	73,1	8,3	11,4
1991	92,4	78,5	5,9	7,3
1992	82,4	75,7	9,7	12,5
1993	76,3	77,6	9,9	12,2
1994	76,7	s.i.	8,8	11,8
1995	76,1	s.i.	7,1	8,7
1996	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.

s.i.: Sin información.

1/ Empleo en empresas de 100 trabajadores o más (enero de 1990 = 100).

2/ Trabajadores ocupados pero con ganancias por debajo de los sueldos mínimos reales de 1967.

Fuente: INEI y Banco Central de Reserva del Perú, *Memorias*, varios años.

En el caso de Lima se puede derivar una medida de pobreza de las estadísticas sobre subempleo. Como se puede apreciar en el Cuadro No. 2, la proporción de la fuerza de trabajo ocupada que gana menos del sueldo mínimo real de 1967 ha aumentado sustancialmente desde 1989, después de lo cual ha permanecido más o menos constante alrededor del 77%.

Los datos de pobreza per cápita sólo están disponibles para cuatro años. Las encuestas nacionales de hogares, llevadas a cabo de acuerdo con los Estudios sobre Medición de Niveles de Vida del Banco Mundial, muestran que casi el 42% de la población vivía bajo la línea de pobreza en 1985. Esta cifra se incrementó por encima del 50% en los noventa (Cuadro No. 1). En cuanto a las diferencias rurales y urbanas, está claro que la incidencia de la pobreza es mucho más alta en las áreas rurales (véase el Cuadro No. 3).

Cuadro No. 3

NIVELES DE POBREZA (Porcentajes por grupo de población)

Áreas	1985	1991	1994
Nacional	41,6	53,6	49,6
Lima	27,4	48,9	37,6
Resto urbano	41,0	n.d.	44,5
Rural	53,5	n.d.	68,2

n.d.: Información no disponible.

Fuente: *Revista Cuánto*, No. 68, vol. 6, diciembre de 1994, pp. 8-12.

Un detallado estudio sobre la distribución de ingresos en el Perú realizado por Webb¹² mostró que, a mediados de los setenta, el Perú se encontraba entre los países con más desigualdad del mundo. También describía el proceso de concentración de ingresos en el período 1950-1973. Otro estudio llevó a cabo nuevos cálculos para el período 1950-1980 y encontró tendencias similares en la concentración del ingreso¹³. Lamentablemente, no se cuenta con estudios de este tipo para períodos más recientes. Se han efectuado algunas estimaciones sobre desigualdad de ingresos a partir de datos recogidos por las encuestas de hogares; no obstante, éstas se refieren a la distribución de ingresos laborales y no del ingreso nacional, el cual incluye también utilidades de las empresas.

12. Webb, Richard, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru*, Cambridge Mass: Harvard University Press, 1977.

13. Figueroa, Adolfo, "The Distribution Problem in Different Sociopolitical and Economic Contexts: Peru, 1950-1980", en Sudman, S. y M. Spaeth (eds.), *The Collection and Analysis of Economic and Consumer Behavior Data. In Memory of Robert Ferber*, Champaign, ILL: University of Illinois, 1984a.

Por medio de los datos sobre PBI per cápita y los salarios reales presentados en el Cuadro No. 1 se puede llegar a una aproximación sobre la participación del trabajo en el ingreso nacional. Si tomamos el ratio de la participación del trabajo asalariado como constante -como veremos más adelante cambia pero no mucho-, se puede calcular la tasa de variación en la proporción del trabajo midiendo la diferencia entre las tasas de variación de los salarios reales y el PBI per cápita¹⁴. Los salarios reales aumentaron en un 13% y el PBI per cápita en un 11% entre 1970 y 1975, lo que sugiere un incremento en la participación del trabajo. Las dos tasas fueron de -23% y -9% respectivamente en el período 1983-1988 (comparado con el período 1976-1982); y -55% y -20% en el período 1989-1993 (comparado con el período anterior), lo que indica que hubo una caída significativa en la participación del trabajo. En el período 1994-95, la participación del trabajo aumentó ligeramente, con un incremento en las tasas del 18% y 14% respectivamente. Otra manera de mostrar esto es usando un índice de salarios reales sobre el PBI per cápita: 1,00 en 1980, 0,54 en 1990, 0,70 en 1994 y 0,61 en 1995.

Más o menos a mediados de los setenta, la estructura social del Perú se podía dividir en cinco grupos sociales: la clase capitalista, la clase media, los asalariados (incluyendo el sector público), los trabajadores independientes urbanos y los trabajadores independientes rurales. Las diferencias económicas y sociales que separaban a estos grupos eran bastante marcadas, especialmente entre la clase capitalista y el resto. En esa época, el 1% más rico de la población recibía una tercera parte del ingreso nacional, mientras que el tercio más pobre recibía sólo el 5%¹⁵.

Debido a la falta de estudios sobre las variaciones en la pirámide de ingresos en décadas más recientes, lo único que puede ofrecerse es una información parcial y algunas suposiciones.

En lo más alto, la clase adinerada todavía sigue siendo un grupo muy pequeño. La distribución de **recursos económicos** en el Perú continúa estando muy concentrada. Diversos estudios muestran cómo el Perú era una oligarquía en los años cincuenta y sesenta. Sin embargo, en los ochenta, la concentración de la propiedad era aún muy marcada: las

14. La participación del trabajo puede definirse como el ratio $sL/yN = (w/y)(L/N)$, donde w representa al salario real promedio; L , la cantidad de trabajo; y , el ingreso per cápita; y N , la población total. Si L/N es constante, y si las tasas de crecimiento del PBI per cápita y del ingreso per cápita (ingreso nacional) son iguales, cambios en la participación del trabajo pueden ser medidos como la diferencia entre las tasas de crecimiento del salario real promedio y el PBI per cápita.

15. Webb, R., *op. cit.*

empresas grandes pertenecían en su mayoría a 330 familias, de las cuales 80 formaban parte de unos pocos grupos económicos centrados en un banco¹⁶. En 1989, por ejemplo, los 13 grupos económicos principales pertenecían a doce familias y producían el equivalente a un 17% del PBI en el Perú¹⁷. Estas doce familias seguían siendo parte de los grupos económicos más poderosos del Perú en 1996¹⁸.

Se puede afirmar que la clase media está compuesta por aquellas personas que poseen educación universitaria; por lo tanto, en ella se concentra el capital humano. Según el censo de 1993, sólo un 6% de la población adulta había completado su educación universitaria, comparado con un 3,3% en 1981. Aunque en este período la clase media ha crecido numéricamente, es el sector que más sufrió la pérdida de ingresos reales debido a la caída en los sueldos reales y la crisis del Estado.

A mediados de los setenta, la base de la pirámide de ingresos la constituía el campesinado. Los grupos más pobres dentro de la pirámide de ingresos se encontraban en las comunidades campesinas de los Andes y las pequeñas comunidades selváticas. Estos grupos siguen estando en la misma posición (en parte porque la reforma agraria los excluyó). En el centro de la pirámide, la movilidad social es alta y volátil, una especie de 'magma social'.

ii. Exclusión del mercado

Los datos de los censos de 1972, 1981 y 1993 revelan el grado alto de exclusión de los trabajadores asalariados; como porcentaje del total de la fuerza laboral, estas tasas eran del 54%, 55% y 57% respectivamente para el Perú en general, y del 35%, 35% y 44% para Lima. Por supuesto, no se puede considerar a todos los trabajadores fuera del empleo asalariado como excluidos del mercado laboral. Algunos no están dispuestos a trabajar como asalariados, ya que se encuentran mejor como empleadores o profesionales independientes. No obstante, queda claro que el grado de exclusión en el Perú es alto.

La tasa de desempleo en Lima (mostrada en el Cuadro No. 2) subestima el nivel real de exclusión del mercado laboral. Aunque no existe información sistemática sobre las diferencias socioculturales entre los asalariados y aquellos que están excluidos del mercado laboral, generalmente se cree

16. Malpica, Carlos, *El poder económico en el Perú*, 2 vol., Lima: Mosca Azul Editores, 1989.

17. Campodónico, Humberto y otros, *De poder a poder*, Lima: DESCO, 1993, p. 122.

18. Durand, Francisco, *Incertidumbre y soledad. Reflexiones sobre los grandes empresarios de América Latina*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.

que existe discriminación en cuanto a raza, origen de nacimiento, apellido y género. Por ejemplo, la tasa de desempleo entre las trabajadoras está muy por encima del promedio.

En los mercados de crédito formales del Perú (como por ejemplo el sistema bancario), la asignación de crédito está altamente concentrada. El comercio y la industria manufacturera reciben la mayor parte del crédito: 75% en 1968, 72% en 1990 y 70% en 1993. En términos regionales, la asignación de crédito se concentra en Lima: 77% en 1968, 82% en 1990 y 83% en 1993 (Cuadro No. 4). En cuanto al tipo de destinatario, las grandes empresas obtuvieron la mayor parte del crédito. Datos sin publicar de uno de los bancos más grandes del Perú muestran que el decil más alto de deudores tiene un 74% de los préstamos bancarios totales, y el 30% más alto accede al 92%. El coeficiente Gini, calculado por deciles, es de 0,78.

Aquellos que están excluidos del crédito comercial pueden tener acceso al crédito suministrado por los bancos de desarrollo. De hecho, los bancos de desarrollo parecen prestar a las empresas más pequeñas, pero la mayoría de empresas recibe poco o ningún crédito formal. Además, la cantidad de crédito ofrecida por los bancos de desarrollo ha declinado más que la de los bancos comerciales. El crédito de los bancos de desarrollo representaba un 50% del crédito formal en 1978 y declinó al 25% en 1991, constituyendo una proporción más pequeña de una cantidad global más pequeña, puesto que el crédito formal total descendió en términos reales durante la recesión. En 1990 este crédito representaba sólo el 15% de su nivel en 1982. Como parte del proceso de ajuste, los bancos de desarrollo se cerraron en el período 1991-1992.

Cuadro No. 4

CONCENTRACIÓN DEL CRÉDITO BANCARIO COMERCIAL

(En porcentajes)

	1968	1990	1993
Sectores	100	100	100
Comercio	43	27	30
Manufacturas	31	45	39
Otros	26	29	31
Regiones	100	100	100
Lima	77	82	83
Arequipa	3	6	5
El resto	20	12	12

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

Por tanto, la mayoría de las empresas -especialmente las empresas pequeñas y las microempresas- están excluidas del crédito formal, dependiendo del mercado informal, lo que crea una segmentación en el mercado de crédito¹⁹. Esto es consistente con la hipótesis de que aparte del mercado laboral, la exclusión económica también opera por medio de los mercados de crédito. Los trabajadores por cuenta propia, además de estar excluidos del mercado laboral, tampoco pueden acumular recursos económicos en virtud de su exclusión de los mercados de crédito. Esta doble exclusión contribuye a perpetuar su pobreza relativa²⁰.

iii. Exclusión de los derechos económicos

La distribución de recursos económicos se puede medir de acuerdo con los siguientes indicadores²¹:

Protección social

Estos derechos son muy limitados en el Perú. El número de los incluidos en el sistema de seguridad social público representa sólo una pequeña fracción de la población total. En 1986, el 42% de la fuerza laboral (lo que representa solamente un 51% de todos los asalariados) pertenecía al sistema de seguridad social (el Instituto Peruano de Seguridad Social). Las diferencias urbano-rurales eran muy pronunciadas en este aspecto. Mientras que el 72% de la fuerza laboral en las áreas rurales está fuera del sistema de seguridad social; en las áreas urbanas, este porcentaje se encuentra más cercano al 60%. El hecho de que solamente la mitad de los asalariados pertenezca al sistema de seguridad social es un claro indicador de la precariedad del empleo asalariado. La cobertura del sistema de seguro social con respecto a las pensiones de jubilación también es muy baja. En 1990, dos tercios de la población con más de 65 años todavía carecían de este derecho. Además, las pensiones personales son muy bajas y no se cuenta con sistema de seguro de desempleo alguno.

19. Las empresas financieras informales operan bajo un mayor riesgo y condiciones muy precarias. Uno de los rasgos de la recesión (1988-92) fue la quiebra de muchas de estas empresas.

20. En el Perú, el mercado asegurador es tan pequeño que no hay necesidad de estudiarlo para demostrar que allí también existe exclusión social.

21. Figueroa, Adolfo, Teófilo Altamirano y Denis Sulmont, *Social Exclusion and Inequality in Peru*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1996.

Servicios sociales

Durante los años ochenta y noventa, el gasto público en servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda y programas de empleo) cayó en términos absolutos. También declinó como proporción del PBI: del 4,6% a principios de los setenta al 3,4% a principios de los noventa. Como proporción del gasto gubernamental, la caída relativa fue menos notable. A principios de los setenta, alrededor del 25% del presupuesto gubernamental se dedicaba al gasto social; en la primera mitad de los ochenta dicho porcentaje disminuyó a 19% para luego recuperarse a principios de los noventa, cuando llegó a 23%. Sin embargo, la caída fue más dramática en términos absolutos: el nivel de 1992 representaba solamente un 49% de su valor en 1980. En términos per cápita, el descenso fue aun más dramático: en 1992 era apenas un 30% de lo que había sido en 1980 (Cuadro No. 6). Esta disminución de recursos produjo una reducción significativa en la calidad de los servicios públicos.

Cuadro No. 6

**GASTO GUBERNAMENTAL EN EDUCACIÓN, SALUD, VIVIENDA Y EMPLEO
(1970-92)**
(En porcentajes)

Años	Gasto real (Índice: 1970=100)		Como porcentaje de	
	Total	Per cápita	PBI	Gasto gubernamental
1970	100	100	4,5	26,4
1971	105	102	4,6	24,7
1972	114	108	4,8	25,3
1973	127	116	4,8	24,2
1974	127	113	4,5	23,9
1975	133	115	4,6	23,2
1976	135	114	4,7	23,5
1977	120	99	4,3	19,0
1978	113	90	4,0	17,5
1979	121	95	3,9	19,0
1980	154	118	4,6	20,0

1981	153	114	4,6	21,1
1982	136	99	4,0	19,2
1983	119	85	4,2	16,9
1984	125	87	4,1	16,8

(continúa)

(continuación)

1985	124	84	4,0	16,7
1986	158	105	4,7	21,7
1987	121	79	3,4	18,0
1988	121	77	4,3	26,0
1989	81	51	4,1	25,0
1990	53	33	3,4	19,0
1991	51	31	3,2	24,0
1992	61	36	3,7	27,0

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú e INEI.

Derechos laborales

El derecho a participar en las organizaciones laborales está muy restringido en el Perú. Según la ley, el derecho a sindicarse se limita a los trabajadores en empresas con 20 o más empleados. En 1992 sólo un 15% de la fuerza laboral estaba afiliada a un sindicato en las áreas urbanas, y sólo un 5% en las áreas rurales. De acuerdo con la ley, en Lima, en 1981, sólo un 63% de los asalariados tenía derecho a sindicarse. En 1993, este porcentaje había caído al 52%, lo que revela un cambio en la estructura del empleo de las empresas grandes a las más pequeñas. De hecho, la tasa de sindicación (los asalariados en empresas con 20 o más trabajadores afiliados a los sindicatos) era del 65% en Lima; en 1993, dicha tasa descendió a 50%. Esto parece revelar cambios en la importancia atribuida a la sindicación por parte de los trabajadores, una faceta de la crisis económica.

iv. La pirámide de ingresos: continuidades y cambios

El grupo social que ocupa la base de la pirámide aún es el mismo: la población india, fundamentalmente familias campesinas. El campesinado indio de los Andes y el de la región Amazónica no solamente son los más pobres, sino que además comparten diferentes sistemas de valores cultura-

les y sociales. Una proporción bastante alta no habla español, es analfabeta y vive en áreas remotas y mal comunicadas, lo que quiere decir que efectivamente están excluidos del proceso cultural moderno.

El tamaño de este grupo social se puede calcular aproximadamente por medio de las tasas de analfabetismo y de los que no son hispanohablantes. Según datos censales, la tasa de analfabetismo en el Perú era 27% en 1972, 18% en 1981 y 13% en 1993; el porcentaje de los que no hablaban español era más bajo: 12%, 9%, y 5% respectivamente. No obstante, si se usan definiciones menos restrictivas, tales como la educación primaria (hasta tres años de escolarización) para medir el 'analfabetismo' y el idioma que se usa en la comunicación familiar en vez de la proporción de los que 'no son hispanohablantes', las tasas aumentan significativamente. Se puede suponer que el tamaño relativo de este grupo -aquellos que sufren el grado más alto de exclusión cultural- es de alrededor del 20% de la población.

Socialmente, la población india nunca ha estado totalmente integrada a la 'sociedad nacional' en el Perú. Pero, ¿está más integrada ahora? En cuanto a la integración económica, la respuesta es positiva: el campesinado está más integrado al resto de la economía gracias a los intercambios del mercado. Un estudio muestra que, a finales de los setenta, en la región Andina del sur -la región más tradicional del Perú- los campesinos intercambiaban cerca del 50% de su producción, incluyendo el trabajo en los mercados laborales casuales. Con la expansión de la red vial, las áreas rurales han experimentado una especie de revolución comercial²².

En cuanto a la integración política, la situación también ha mejorado. Durante mucho tiempo, la población india estuvo excluida de la ciudadanía. Las comunidades campesinas andinas recibieron reconocimiento legal en 1923; y las comunidades del Amazonas, en 1969. Antes del reconocimiento legal, sus habitantes no eran considerados ciudadanos peruanos (la República del Perú se estableció en 1821) y no tenían derecho a la propiedad. La extensión del voto a los analfabetos sólo se promulgó en 1979, pero incluso entonces los idiomas nativos no estaban oficialmente reconocidos. Sin embargo, a partir de los sesenta, se ha extendido ampliamente la educación rural. La integración cultural también ha aumentado. Con la expansión de la educación en las áreas rurales se incrementó la proporción de hispano hablantes. El acceso a los medios de comunicación también es mucho mayor ahora, no solamente debido a la cantidad de transistores disponibles, sino también a la disponibilidad de televisores.

22. Figueroa, Adolfo, *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

El mecanismo más importante de integración social de la población indígena ha sido la migración. En los últimos cincuenta años, el Perú ha pasado de ser un país predominantemente rural a uno predominantemente urbano. En 1940, el 35% de la población vivía en áreas urbanas; en 1993, dicha cifra alcanzaba el 70%. Aunque el nivel de crecimiento demográfico es alto, ha crecido a una tasa decreciente: 2,9% en los cincuenta y 1,7% en los noventa. El censo de 1993 muestra que sólo el 22% de la población vive en las áreas rurales andinas. La población indígena se ha trasladado masivamente a las ciudades. Al mudarse a las ciudades, los indígenas se han integrado más económica, política y culturalmente.

La integración cultural se ha dado no sólo porque los indígenas han adoptado los valores 'occidentales', sino porque han reproducido sus prácticas culturales y valores originales en la ciudad. Esto último se podría llamar el 'efecto tamaño' de la migración: si un individuo de una región en particular emigra, él o ella no tiene otra alternativa que adoptar la cultura de la ciudad; si miles de individuos de la misma área emigran, adoptan la cultura urbana pero también diseminan su propia cultura. Las ciudades más grandes del Perú han sufrido una adaptación cultural; un proceso de mezcla cultural y racial. En Lima ya nadie es extranjero; al igual que en Nueva York no existe grupo mayoritario alguno.

También se ha dado un 'efecto recíproco', puesto que los trabajadores migrantes mantienen lazos de contacto con su lugar de origen. Éstos se mantienen mediante visitas continuas, giros, participación en las fiestas locales, y otras medidas. Los emigrantes forman asociaciones que les proporcionan una especie de red social en la ciudad y, a través de ellas, contribuyen al desarrollo económico de su lugar de origen, el cual, debido a todas estas interacciones, también experimenta cambios culturales. De esta manera, los dos efectos contribuyen a reducir las diferencias urbano-rurales y, por tanto, a una sociedad más homogénea.

La migración no sólo ha sido interna. También se ha dado la migración al extranjero. Un ejemplo interesante es la migración temporal de los campesinos peruanos a los Estados Unidos para trabajar como pastores en los ranchos de Utah, Montana y California; en 1990 había aproximadamente 3.000²³.

La magnitud de esta migración masiva en las últimas décadas ha causado una revolución social en el Perú; una revolución que ha generado un mayor nivel de integración social, pero que también ha producido efectos sociales inesperados. Desde hace tiempo, los gobiernos han tratado de fo-

23. Altamirano, Teófilo, *Éxodo: peruanos en el exterior*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992.

mentar la integración social por medio de políticas específicas (como el Programa de Integración de la Población Aborigen inaugurado en 1963); no obstante, tales políticas han sido incapaces de lograr los efectos que ha tenido la migración. Incluso el programa de reforma agraria, llevado a cabo entre 1969 y 1975, no cambió significativamente las condiciones sociales, puesto que debido a su diseño excluía a la mayoría del campesinado indio²⁴.

A pesar del progreso alcanzado, la integración social está lejos de completarse. Los indígenas aún tienden a ser excluidos de los mercados básicos. Su acceso a los derechos económicos ha sido restringido por las políticas llevadas a cabo durante la recesión. Culturalmente todavía confrontan discriminación y estigma social. Los indígenas que permanecieron en las comunidades rurales carecen de los recursos sociales de los que emigraron.

En suma, la población indígena aún se encuentra en la base de la pirámide social del Perú. Sin embargo, es un grupo social cada vez más y más pequeño; también está más integrado, más cerca al centro de la pirámide social, a lo que llamamos el 'magma social'.

La población indígena es la que más ha sufrido con la violencia política que ha afligido al Perú desde 1980 debido a las actividades de dos grupos terroristas (Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru - MRTA). Los conflictos violentos produjeron la muerte de aproximadamente 23.000 personas; la mayoría de las víctimas procedía de aquellas áreas donde predomina la población indígena. Muchos se vieron forzados a salir de sus comunidades y emigrar a las ciudades, principalmente Lima, para convertirse en los 'nuevos excluidos' de la ciudad. Es importante notar que el discurso político de los grupos subversivos tuvo mayor aceptación entre los más excluidos. El mismo discurso tendía a ser rechazado por los sindicatos en las áreas urbanas, lo que sugiere la existencia de una relación entre la exclusión y la violencia política.

Entre la población indígena de un lado y la élite de otro, existe un espacio que comprende aproximadamente al 75% de la población. Aquí, en el centro de la pirámide social, mayormente urbano, hay un área de mucha movilidad social. Aquí es donde las razas y las culturas se mezclan, donde los mercados informales (ilegales) operan (incluyendo a los distribuidores de coca locales) y donde los trabajadores emigrantes provenientes de las áreas rurales encuentran un lugar para vivir y trabajar. De hecho, aquí es

24. Webb, Richard y Adolfo Figueroa, *Distribución del ingreso en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975.

donde tiene lugar 'la acción', tal como afirman algunos sociólogos y antropólogos; aquí es donde se encuentra la 'nueva cara del Perú'²⁵.

Mientras que las demandas económicas y sociales de este grupo han aumentado, la capacidad del sistema de mercado y del Estado para satisfacer tales necesidades no se ha desarrollado en el mismo nivel. De hecho, debido a la crisis económica de finales de los ochenta y principios de los noventa, esta capacidad se ha reducido. Una erupción social es por lo tanto poco sorprendente. Ha habido una redistribución de ingresos debido a la violencia política y al crecimiento de la industria de la coca. Al mismo tiempo se ha dado un proceso de privatización informal de los bienes públicos y privados por parte de estos grupos emergentes. Las calles y las plazas han sido ocupadas por vendedores; los terrenos urbanos sin usar han sido ocupados; la propiedad privada ha sido cuestionada. La economía informal, donde los derechos de propiedad y los contratos son ilegales, ha crecido²⁶. Han surgido nuevas formas de acción colectiva en la esfera productiva (redes de empresas pequeñas cuyos empresarios son de origen andino), así como comedores populares en las áreas de consumo. La mayoría de personas que pertenecen a este 'magma social' trabajan bajo condiciones inciertas, pero usan diferentes redes sociales para facilitar su movilidad social y reducir los riesgos.

Aunque la composición social de la clase capitalista también está cambiando, con la entrada de nuevos apellidos y caras menos blancas, ésta todavía predomina sobre el proceso social a través de los mecanismos de exclusión²⁷. Lo mismo se puede afirmar del Estado. Aunque la clase política también tiene nuevos participantes -simbolizado de alguna manera por la segunda generación de inmigrantes como el propio Alberto Fujimori-, la adquisición de derechos no se ha ampliado, más bien se ha reducido. Claramente, el sistema tradicional oligárquico de los años cincuenta ha desaparecido en el Perú, puesto que se ha debilitado la exclusión política y cultural. El Perú ya no concuerda con la imagen tradicional de una sociedad oligárquica. Sin embargo, al mismo tiempo, el sistema social aún opera con exclusiones sociales, lo que contribuye a la desigualdad social exacerbando, particularmente, la desigualdad económica. Con el tiempo, los recursos políticos y culturales se están distribuyendo más uniformemente, mientras

25. Matos Mar, José, *Desborde popular y crisis del Estado*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984; y Portocarrero, Gonzalo, *Mestizaje en el Perú*, Lima: Sur, 1993.

26. De Soto, Hernando, *El otro sendero*, Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1986; y el artículo de Jim Thomas en este mismo libro.

27. Los 'nuevos ricos' incluyen a los grandes traficantes de drogas, un grupo culturalmente distinto de las tradicionales clases alta y media.

que la distribución de recursos económicos se vuelve más desigual. Los datos presentados sobre el Perú son, en general, consistentes con las hipótesis teóricas propuestas en la sección 2.

4. *Las políticas de Fujimori sobre desigualdad y pobreza*

Las políticas de estabilización y de reforma estructural del gobierno de Fujimori tenían que tomar en consideración los problemas de distribución. No obstante, la opción que se escogió otorgaba escasa prioridad al tema de la equidad. El Programa de Emergencia Social que acompañó al 'Fujishock' del 8 de agosto de 1990 tenía una lógica principalmente política: hacer que la terapia de shock fuera políticamente viable. Esta opción quizás sea sorprendente si uno recuerda las cifras sobre pobreza y desigualdad mostradas en el Cuadro No. 1: el ingreso per cápita y los sueldos reales habían alcanzado niveles tan bajos que no se podía ignorar el problema del pauperismo.

En 1991, la forma de enfrentar la situación de emergencia cambió con el establecimiento del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), cuya idea básica era ayudar a los pobres a través de pequeños proyectos de inversión. En 1992, el gobierno creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) para contribuir con el suministro de alimentos en las áreas pobres, tanto urbanas como rurales. Asimismo, en 1992, se creó el Ministerio de la Presidencia con el propósito de coordinar la ayuda a los pobres.

El gasto para aliviar la pobreza fue de 89 millones de dólares en 1990, 161 millones en 1991 y 225 millones en 1992²⁸. Después de 1993, el gobierno desarrolló un nuevo programa de alivio a la pobreza cuya meta principal era reducir el nivel de pobreza de cerca del 50% al 20% para el año 2010. Los presupuestos del gobierno para los referidos programas aparecen en el Cuadro No. 7. La cantidad de fondos disponibles aumentó significativamente debido, en parte, a los recursos generados por la privatización de empresas estatales; por ley parte de los fondos conseguidos de esta manera debían ser utilizados para aliviar la pobreza. Sin embargo, ninguno de estos programas u organizaciones están pensados para ampliar los *derechos*. Por el contrario, muchos derechos se han eliminado. Dentro del gobierno algunos han luchado por crear un 'gasto social bási-

28. Ministerio de Economía y Finanzas, *Programa de Apoyo Social al Perú*, Documento presentado al Grupo Consultivo del Perú, París: 21-22 de junio de 1993, p. 11-30.

co' para financiar el derecho a una educación básica, servicios de salud y justicia también básicos. No obstante, esta posición es minoritaria y tiene que luchar contra la corriente principal que está a favor del gasto discrecional.

Cuadro No. 7

**ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO
A LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE POBREZA**

(En porcentajes)

	1993	1994	1995	1996
Total (US \$ millones)	287	503	984	1055
Como proporción del PBI	0,8	1,0	1,7	1,8
Programas				
FONCODES (apoyo social, creación de empleo y apoyo institucional)	53,2	40,8	22,2	17,4
Programa del Vaso de Leche	18,3	15,4	10,2	8,9
PRONAA (comedores populares)	9,2	8,8	9,4	7,5
Apoyo para la agricultura en zonas de emergencia	10,4	7,8	8,9	8,3
Desayunos escolares	4,9	3,3	3,4	4,8
Subtotal	96,0	76,1	54,1	46,9
Otros	4,0	23,9	45,9	53,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEI.

¿Por qué se opone el gobierno a la creación de estos derechos? La gobernabilidad del Perú es frágil y la popularidad del gobierno es volátil. El gasto clientelista es una manera de hacer viable el gobierno. Pero el problema principal es el aumento en el nivel de desigualdad y pobreza que el gobierno de Fujimori ha ayudado a generar; tal como se muestra en el Cuadro No. 1, la terapia de shock trajo consigo una caída brusca en el PBI per cápita en 1990-1992. En una sociedad con graves problemas de distribución, el efecto de este empobrecimiento adicional fue incrementar la inestabilidad política y los problemas cada vez mayores de gobernabilidad dentro de un marco democrático, tal como predice la teoría presentada aquí. El autogolpe de abril de 1992 fue endógeno. Puesto que las políticas sociales de

Fujimori no resolverán el problema de la exclusión social, parece bastante probable que la desigualdad extrema persista.

5. Conclusiones

Al introducir los conceptos de activos sociales y mercados no Walrasianos hemos podido construir un marco teórico para entender la desigualdad social en una sociedad en particular: una democracia capitalista, sobrepoblada, multiétnica y multicultural. En dicho contexto, el funcionamiento de una democracia capitalista genera mecanismos de integración social y exclusión social al mismo tiempo. La exclusión social es de esta manera un mecanismo incorporado en el mismo funcionamiento del sistema: los que excluyen son las clases propietarias y gobernantes.

La teoría de la exclusión, en palabras sencillas, sostiene que la desigualdad económica no es solamente resultado de la explotación, la extracción del excedente, la distribución desigual de recursos iniciales y un sistema de impuestos regresivo, sino también de mecanismos de exclusión. Además, esta teoría trata de adoptar un método dinámico que prediga que pasará con el tiempo. El sistema tiende a ser igualitario en cuanto a recursos políticos y culturales, aunque completamente opuesto en cuanto a recursos económicos.

De esta manera, el efecto de las variables exógenas sobre la desigualdad económica opera a través de los mecanismos de mercado, el sistema político y los valores culturales. Las variables exógenas incluyen tanto la distribución inicial de recursos sociales entre los individuos como el conjunto de políticas estatales. La teoría predice que los cambios en estas variables modificarán las trayectorias. Otra predicción es que la naturaleza de la democracia será imperfecta y frágil.

La evidencia empírica sobre el Perú, un país con una marcada mezcla multiétnica y multicultural, parece consistente con tales predicciones. El Perú tiene un alto y persistente grado de desigualdad porque es una economía sobrepoblada que funciona con exclusiones del mercado y una distribución segmentada de derechos económicos. La población indígena sigue ubicada en la base de la pirámide de ingresos, ya que la exclusión del mercado y de los derechos económicos le afecta más.

Con respecto a las tendencias sobre la exclusión, las hipótesis parecen confirmarse. Un resultado de los procesos sociales es que con el tiempo la distribución de recursos económicos tiende a estar cada vez más concentrada. El cambio cultural fomenta una mayor integración nacional a través de la migración rural-urbana y la expansión en la educación. Sin embargo, tales cambios son lentos y ambivalentes. Aunque la discriminación étnica continúa, el hecho de que la proporción de la población indígena y rural en la

población nacional en conjunto sea más baja implica que esta fuente de desigualdad en recursos culturales disminuirá. Hoy en día, la discriminación en cuanto a recursos culturales tiene menos importancia en términos de participación en el mercado laboral que hace 50 años; el racionamiento en el mercado laboral depende más de las oportunidades y está menos basado en los recursos culturales que en el pasado. Además, la participación política está menos restringida por las diferencias étnico-culturales.

Sin embargo, el progreso hacia una distribución de derechos más igualitaria no ha ocurrido, tal como predecía nuestra teoría dinámica, en ausencia de cambios en las variables exógenas. La crisis de la deuda y la hiperinflación de los ochenta constituyeron cambios en las variables exógenas que modificaron la trayectoria original. La crisis económica de los ochenta dio lugar a niveles más bajos de ingresos per cápita y a una disminución en los bienes públicos que ayudan a sostener los derechos económicos. A pesar de este retroceso, aún se considera que la sociedad peruana se está moviendo despacio hacia una sociedad liberal, en la que el peso de los recursos económicos es el factor fundamental tras la desigualdad social.

La hipótesis aquí es que, dada la magnitud de empobrecimiento en los ochenta, el Perú ha cruzado el umbral de la tolerancia social con respecto a la pobreza y la desigualdad, y se encuentra en una situación de crisis distributiva. Claramente, esto último es el resultado extremo de los efectos de la hiperinflación y la exclusión social, una situación en la que las políticas de protección social perdieron toda prioridad.

Esta crisis distributiva implica un cambio cuantitativo en la manera en que la sociedad funciona. La violencia política, la violencia redistributiva (es decir, la transgresión de los derechos de propiedad), el caos y la corrupción son sus características. Puesto que el sistema democrático no tiene la capacidad de prevenir esta crisis distributiva, la clase política tiende a perder su legitimidad y la inestabilidad política se vuelve, de esta manera, endógena. Dado que esto fue lo que sucedió durante el primer mandato de Fujimori, la hipótesis de una democracia frágil tiene una base empírica.

La crisis distributiva, por supuesto, supone costos políticos para la sociedad, ya que da marcha atrás en el proceso de construcción de la democracia. Los costos económicos de la crisis distributiva también son grandes. A corto plazo, los peruanos se han visto forzados a dedicar sus escasos recursos a defender los derechos de propiedad. Un indicador de esto último es, por ejemplo, el hecho de que el número de aquellos que participan en la industria de la seguridad (guardaespaldas, etc.) es similar al de los que trabajan en el sector moderno industrial. Es necesario dedicar recursos a la administración de justicia, la policía y las prisiones, gastos vinculados de una u otra manera con el costo de la desigualdad. A largo plazo, el Perú ha

perdido cantidades sustanciales de inversión privada debido a la inestabilidad social y política: la inversión privada per cápita ha caído notablemente desde 1983²⁹.

Si la sociedad continúa sufriendo una crisis distributiva, los umbrales de la tolerancia pueden bajar aun más y la desigualdad y la pobreza de hoy, que anteriormente se consideraban intolerables, pueden convertirse en aceptables. La habilidad de la mayoría para evitar un mayor empobrecimiento puede disminuir. Los factores que engendraron la crisis distributiva pueden conducir a la economía hacia una trayectoria de deterioro continuo, posiblemente hacia un nuevo equilibrio social, pero a un nivel inferior. En este nuevo equilibrio, de bajo nivel, el nivel de pobreza puede reproducirse por sí mismo socialmente, produciendo una nueva cultura de desigualdad. Este proceso parece haber ocurrido en el Perú. Puede que las políticas económicas del gobierno de Fujimori ya hayan conducido a la sociedad a un nivel de equilibrio de bajo nivel, en el que los sueldos son más bajos, la pobreza más alta, la desigualdad más pronunciada y el gasto social público por persona más reducido. Bajo estas circunstancias, el equilibrio social es inestable. Bajo estas condiciones iniciales es muy probable que el crecimiento económico y el desarrollo social sigan un camino lento e inestable.

Referencias

- Altamirano, Teófilo, *Éxodo: peruanos en el exterior*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992.
- Banco Central de Reserva del Perú, *Compendio estadístico del sector público no financiero*, Lima: BCRP, 1989.
- Banco Central de Reserva del Perú, *Memorias*, Lima: varios años.
- Barro, Robert, *Macroeconomics*, New York: Wiley, 1990.
- Bowles, Samuel, "The Production Process in a Competitive Economy: Walrasian, Neo-Hobbesian, and Marxian Models", en *American Economic Review*, vol. 75, No. 1, 1985.
- Campodónico, Humberto y otros, *De poder a poder*, Lima: DESCO, 1993.
- Deiningner, Klaus y Lyn Squire, "A New Data Set Measuring Income Inequality", en *The World Bank Economic Review*, vol. 30, No. 3, 1996.
- De Soto, Hernando, *El otro sendero*, Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1986.
- Durand, Francisco, *Incertidumbre y soledad. Reflexiones sobre los grandes empresarios de América Latina*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Figueroa, Adolfo, *Crisis distributiva en el Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

29. Figueroa, Adolfo, *Crisis distributiva en el Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

- Figueroa, Adolfo, *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Figueroa, Adolfo, "The Distribution Problem in Different Sociopolitical and Economic Contexts: Peru, 1950-1980", en Sudman, S. y M. Spaeth (eds.), *The Collection and Analysis of Economic and Consumer Behavior Data. In Memory of Robert Ferber*, Champaign, ILL: University of Illinois, 1984a.
- Figueroa, Adolfo, Teófilo Altamirano y Denis Sulmont, *Social Exclusion and Inequality in Peru*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1996.
- Instituto Cuánto S.A., *Perú en números*, Lima: varios años.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio estadístico*, Lima: varios años.
- Malpica, Carlos, *El poder económico en el Perú*, 2 vol., Lima: Mosca Azul Editores, 1989.
- Matos Mar, José, *Desborde popular y crisis del Estado*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984.
- Ministerio de Economía y Finanzas, *Programa de Apoyo Social al Perú*, Documento presentado al Grupo Consultivo del Perú, París: 21-22 de junio de 1993.
- Okun, Arthur, *Equity and Efficiency. The Big Trade Off*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975.
- Portocarrero, Gonzalo, *Mestizaje en el Perú*, Lima: Sur, 1993.
- Shapiro, Carl y Joseph Stiglitz, "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", en *American Economic Review*, vol. 74, No. 3, 1984.
- Solow, Robert, *The Labour Market as a Social Institution*, Cambridge, Mass: Basil Blackwell, 1990.
- Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", en *American Economic Review*, vol. 71, No. 3, 1981.
- Superintendencia de Banca y Seguros, *Memorias*, Lima: varios años.
- Webb, Richard, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru*, Cambridge Mass: Harvard University Press, 1977.
- Webb, Richard y Adolfo Figueroa, *Distribución del ingreso en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975.

VIII

El mercado laboral y el empleo

Jim Thomas

Introducción

El presidente Fujimori fue elegido con un programa económico que los votantes pensaban evitaría medidas de austeridad. Sin embargo, el “fujishock” inauguró un programa de ajuste estructural notable por su severidad. Muchas de las políticas implementadas eran convencionales y enfatizaban un mayor control fiscal de la economía para luchar contra la hiperinflación, la eliminación de subsidios y la apertura de los mercados, y la reestructuración del sistema de aranceles para mejorar la competitividad internacional del Perú. No obstante, en algunos aspectos, el énfasis del programa peruano varió respecto a los programas de ajuste en otros países, por ejemplo, en el caso del mercado laboral.

En sus comentarios sobre los primeros programas de ajuste estructural en América Latina, Sebastián Edwards afirmaba que las políticas de reforma del mercado laboral normalmente se encontraban al final de la lista de prioridades:

“Sorprendentemente, las reformas del mercado laboral han estado ausentes de la mayoría de los programas de ajuste. Los mercados laborales constituyen el aspecto olvidado de las reformas; por lo tanto, muchas veces, las discusiones sobre la velocidad, la secuencia, la intensidad y la condicionalidad de dichos programas han discurrido como si los mercados laborales fueran irrelevantes.

Sin embargo, algunas de las peores distorsiones en América Latina se encuentran precisamente en los mercados laborales -los funcionarios públicos tienen normalmente un trabajo de por vida, las negociaciones sindicales no están suficientemente reguladas, los impuestos laborales son excesivamente altos, el costo de los despidos es enorme y la indexación crea mucha inercia en el proceso inflacionario-. En el ordenamiento del proceso de reforma, la mayoría de países (excepto Chile y el Perú) han dejado la reforma laboral para el final. Ésta no es una buena decisión, puesto que, en la mayoría de los casos, una reforma laboral al inicio del proceso es altamente beneficiosa y contribuye a reducir los costos temporales del ajuste. Si los mercados laborales no son desregulados, el peligro

es que los efectos de las otras reformas serán mínimos, o incluso negativos".

Como sugiere la cita anterior, el Banco Mundial considera que la reforma laboral es crucial para el proceso de ajuste. A pesar de ello, los costos políticos de enfrentarse a organizaciones laborales fuertemente atrinchera- das ha evitado que los políticos encaren semejantes reformas en muchos países. El presidente Fujimori ni ignoró ni desatendió al mercado laboral, el cual ha sufrido considerables cambios en los últimos años. El presente capítulo trata de examinar estos cambios y responder a tres preguntas relacionadas con el mercado laboral:

- i. ¿Son los cambios que se dieron en el mercado laboral bajo el gobierno de Fujimori realmente diferentes a los que tuvieron lugar en el pasado?
- ii. ¿Fueron estos cambios distintos o similares a los que sucedieron o están sucediendo en otros países latinoamericanos?³

1. World Bank, *Latin America and the Caribbean: A Decade after the Debt Crisis*, Washington, DC: World Bank, 1993, pp. 3-4.

2. Las "reformas" del mercado laboral incluyen cambios en los contratos que facilitan el despido, el debilitamiento del poder sindical y una reducción en el valor real del sueldo mínimo al no ajustarlo de acuerdo con la inflación. Para una discusión más amplia sobre la importancia de los mercados laborales dentro del ajuste estructural, véase Horton, S.; R. Kanbur y D. Mazumdar (eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment, Volume 1: Issues Papers*, Washington, DC: The World Bank, 1994a; y Horton, S.; R. Kanbur y D. Mazumdar (eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment, Volume 2: Case Studies*, Washington, DC: The World Bank, 1994b. Éstos contienen estudios específicos sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica. Lagos nos ofrece un análisis de los vínculos entre la desregulación y la creciente flexibilidad en el mercado laboral (Lagos, R.A., "Labour Market Flexibility: What Does it Really Mean?", en *CEPAL Review*, 54, diciembre 1994, pp. 81-94) y un estudio específico sobre Chile (Lagos, R.A., *Effects of Extreme De-Regulation of the Labour Market: Chile 1974-1990*, Santiago: OIT Equipo Técnico Multidisciplinario, Working Paper No. 17, 1995). Véase también Thomas, J., "The New Economic Model and Labour Markets in Latin America", en Bulmer-Thomas, V. (ed.), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Basingstoke: Macmillan, 1996, pp. 79-102; y Diwan, I. y M. Walton, "How International Exchange, Technology and Institutions Affect Workers: An Introduction", en *World Bank Economic Review*, II, enero 1997, pp. 1-15.

3. Como referencia sobre la situación económica en el Perú con anterioridad a 1990, en comparación con otros países latinoamericanos, véase Altimir, O., "Income Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment" en Bird, G. y A. Helwege (eds.), *Latin America's Economic Future*, London: Academic Press, 1994, pp. 265-302; ILO, *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile: ILO Regional Office Working Paper No. 7, 1994; Dornbusch, R. y J. Edwards, (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991; Gonzales de

- iii. ¿Son estos cambios sostenibles? Esto genera aun más preguntas; por ejemplo ¿es probable que estos cambios se mantengan o pueden ser revocados por un nuevo Presidente con una ideología política diferente?

Nuestra discusión sobre el mercado laboral se concentra en el mercado laboral urbano, puesto que i) éste representaba aproximadamente el 67% de la Población Económicamente Activa (PEA) en 1994⁴, y ii) en el capítulo de Raúl Hopkins, en este mismo libro, se analizan las cuestiones rurales, incluyendo las relevantes al mercado laboral⁵.

Diversos análisis han examinado las conexiones entre el ajuste estructural y la pobreza; y, en particular, la posibilidad de que los programas de ajuste hayan empeorado aun más la desigualdad en la distribución de ingresos que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos⁶. Aunque es

Olarte, E. (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment*, University of Miami: North-South Press, 1996; Instituto Cuánto, *Ajuste y economía familiar: 1985-1990*, Lima: Instituto Cuánto, 1991; Lago, R., "The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985-1990" en Dornbusch, R. y J. Edwards, (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 263-330; Londoño, J.L., "Poverty, Inequality and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025", en Burki, S.J., S-R Aiyer, y S. Edwards (eds.), *Annual Bank Conference on Development in Latin America 1995*, Washington, DC: World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1995, pp. 129-154; Lustig, N. (ed.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, DC: The Brookings Institute, 1995; Paredes, C.E. y J.D. Sachs (eds.), *Peru's Path to Recovery: A Plan for Economic Stabilization and Growth*, Washington, DC: Brookings Institute, 1991; Tulchin, J.S. y G. Bland (eds.), *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy?*, Boulder: Lynne Rienner, 1994; World Bank, *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*, Washington, DC: World Bank, 1995a; World Bank, *Regional Perspectives on World Development Report 1995: Labor and Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, DC: World Bank, 1995b.

4. Webb, R. y G. Fernández-Baca, *Perú en números 1996: anuario estadístico*, Lima: Cuánto, 1996, p. 491. Cuadro 15.22.

5. En algunos aspectos, la información disponible en este artículo será aun más limitada, ya que las estadísticas normalmente cubren solamente la ciudad de Lima.

6. Véase Baer, W. y W. Maloney, "Neoliberalism and Income Distribution in Latin America", en *World Development*, 25, marzo 1997, pp. 311-327; Berry, A., "The Income Distribution Threat in Latin America", en *Latin American Research Review*, 32, No. 2, 1997, pp. 3-40; Bird, G. y A. Helwege, *Can Neoliberalism Survive in Latin America?*, University of Surrey Centre for International Economic Studies Working Paper No. 96/3, 1996; Morley, S.A., *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995; Psacharopoulos, G. y otros, *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*, Washington, DC: World Bank Technical Paper No. 351, 1997; Van der

difícil cuantificar cualquier conexión directa que pueda existir entre los programas de ajuste estructural y los cambios en la distribución de ingresos⁷. Berry argumenta que “una aproximación tentativa sugeriría que los aspectos de reforma relacionados con el comercio y el mercado laboral pueden ser responsables de la mayoría de los aspectos negativos que muestran las cifras sobre distribución”⁸.

Como se podrá apreciar más adelante, diversos desarrollos dentro del mercado laboral, tales como el debilitamiento del poder sindical, han contribuido al proceso de exclusión social que Figueroa describe en su artículo. Esto se discutirá más a fondo en la conclusión de este capítulo.

i. Empleo

El crecimiento de la fuerza laboral

La PEA en el Perú pasó de 5,587 millones en 1980 a 8,046 millones en 1992, un aumento del 44.0%¹⁰. La PEA no agrícola creció de 3,364 millones de personas en 1980 a 5,388 millones en 1992, un incremento del 60.2%, lo que quiere decir que la proporción de la PEA no agrícola respecto a la PEA total pasó de ser 60,2% a 67,0%. En Lima y Callao, la PEA creció de 1,832 millones en 1980 a 2,870 millones en 1992, un aumento del 56,7%. Estas tasas de crecimiento son relativamente altas y cuestionan la capacidad de la economía para generar empleo suficiente para la fuerza laboral urbana¹¹.

Hoeven, R. y F. Stewart, *Social Development during Periods of Structural Adjustment in Latin America*, Geneva: ILO Interdepartmental Project on Structural Adjustment Occasional Paper No. 18, 1993; y Zuvekas Jr., C., “Latin America’s Struggle for Equitable Economic Adjustment”, en *Latin American Research Review*, 32, No. 2, 1997, pp. 152-169.

7. Véase Bulmer-Thomas, V. (ed.), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Basingstoke: Macmillan, 1996.

8. Berry, A., *op. cit.*, p. 34.

9. Webb y Fernández-Baca ofrecen series temporales consistentes sobre las variables en el mercado laboral, aunque a veces estas series no cubren los últimos años. En tales casos, se han utilizado datos de otras fuentes. Valverde describe cambios en la metodología de análisis del desempleo, lo cual puede dificultar comparaciones futuras (Valverde, L., “Los límites del método”, en *Coyuntura Laboral*, julio 1997, pp. 2-4).

10. Según ILO, entre 1990 y 1995, la PEA en el Perú creció a una tasa media de 3,4% anual, comparada con una media ponderada de 3,2% en América Latina y el Caribe (ILO, *1996 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, Geneva: International Labour Office, 1996a).

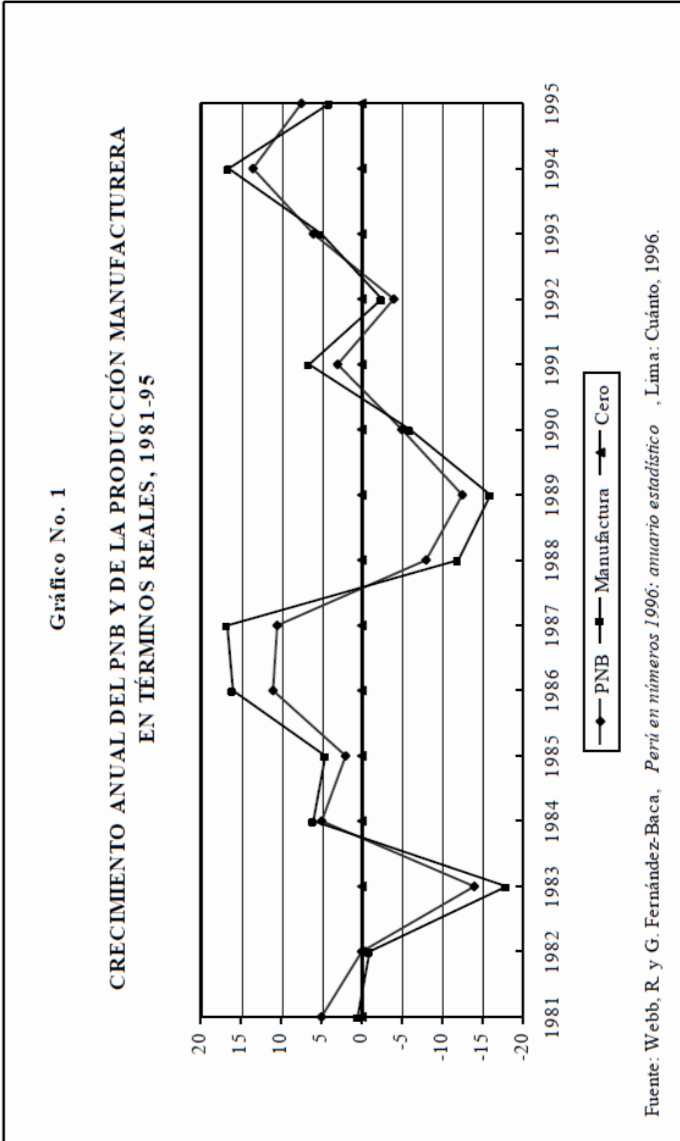
11. Aunque el INEI predice que el número de nacimientos anuales descenderá de 626.000 en 1990 a 594.000 en el 2009, esto todavía representa una tasa de crecimiento alta. Se espera que la población en el Perú pase de 21,6 millones en 1990 a 29,5 millones en el 2009 y 35,5 millones en el 2025. Las tasas de fertilidad son más altas en los hogares rurales que en los urbanos, pero el aumento de la migración hacia las zonas urbanas ha resultado

De acuerdo con el Gráfico 1, entre 1980 y 1995, el PNB medido en términos reales experimentó oscilaciones negativas y años de alto crecimiento. El efecto neto fue que las oscilaciones positivas y negativas prácticamente se cancelaron mutuamente, y apenas sumaron un ligero crecimiento positivo durante este período¹². Esta combinación de una fuerza laboral no agrícola en aumento y un escaso crecimiento real en el rendimiento de la economía peruana sugiere altos niveles de desempleo.

en altas tasas de crecimiento demográfico entre la población urbana (véase Webb, R. y G Fernández-Baca, *op. cit.*, Cuadros 4.1, 4.13 y 5.2).

12. La producción manufacturera en el Perú sigue estando concentrada mayormente en Lima y Callao: en 1970, el porcentaje producido en esta zona era del 61,1%; y en 1995, del 58,4% (véase Webb, R. y G Fernández-Baca, *op. cit.*, p. 566, Cuadro 18.36).

Gráfico No. 1



Niveles de empleo

Mientras que en los países desarrollados se espera que la PEA esté compuesta por los que tienen empleo y los que están buscando trabajo; en los países en vías de desarrollo, la situación es más compleja. En la mayoría de países en vías de desarrollo, el subempleo describe más adecuadamente la situación de muchos trabajadores. El subempleo se puede definir en función de las horas trabajadas y de los ingresos obtenidos.

El subempleo por horas, o subempleo visible, corresponde al concepto intuitivo de aquellos trabajadores que preferirían trabajar más horas pero no encuentran trabajo extra.

El subempleo por ingresos, o subempleo invisible, corresponde al otro extremo, es decir, a los que trabajan largas horas pero sin ingresos adecuados. Técnicamente, las estadísticas en el Perú definen el subempleo por ingresos como aquellos trabajadores que trabajan 35 horas o más a la semana, pero que ganan menos del sueldo mínimo (en términos reales). Esta segunda definición cubre un gran componente del subempleo en la mayoría de América Latina y se incluye en los datos sobre el Perú¹³.

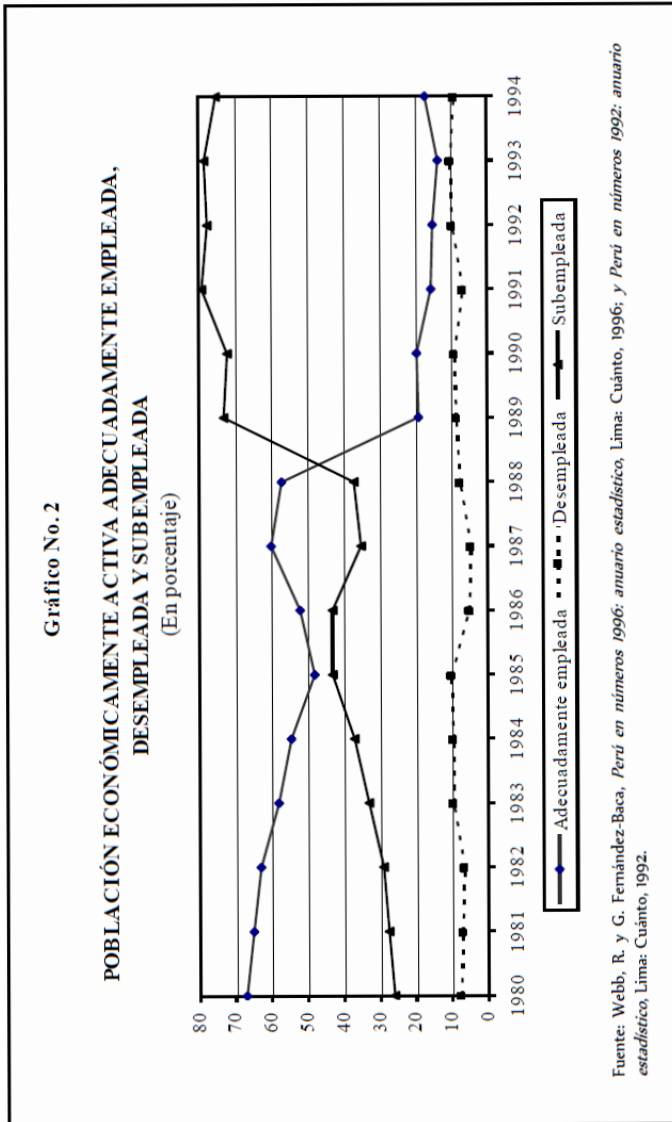
Por otro lado, se dice que los que no están desempleados o subempleados tienen un 'empleo adecuado'. El Gráfico No. 2 muestra la distribución de estas tres categorías entre 1980 y 1994. Diversos puntos merecen ser comentados.

A pesar de la severidad de la crisis económica y la hiperinflación que experimentó el Perú, los niveles de desempleo mostraron una pequeña variación. Esto refleja el hecho de que, en un país sin subsidio de desempleo o seguridad social, la mayoría de los trabajadores no pueden permitirse estar desempleados.

El aspecto más sorprendente del gráfico es el incremento tan importante que experimentó el número de trabajadores subempleados, los cuales pasaron del 37,0% en 1988 al 73,5% en 1989, y permanecieron en ese nivel hasta el final del período en cuestión.

13. Para una discusión más amplia sobre las definiciones de este concepto, véase ILO, *Surveys of Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment: An ILO Manual on Concepts and Methods*, Geneva: International Labour Office, 1990.

Gráfico 2.



El aumento tan elevado en el subempleo tuvo varias causas. En primer lugar fue un reflejo de la severa caída en la actividad económica, lo que redujo la cantidad de empleos adecuados, y forzó el traslado de los trabajadores del sector urbano formal al sector urbano informal, lo cual se discutirá en la siguiente sección. En segundo lugar reflejaba los efectos de la hiperinflación, la cual era un 'impuesto inflacionario' para los que no podían pasarse a la economía dolarizada. Éstos fueron generalmente, aunque no únicamente, los pobres, quienes para pagar dicho impuesto tenían que trabajar más horas, generalmente por menos dinero¹⁴.

Cuadro No. 1

**COMPOSICIÓN DEL DESEMPLEO ABIERTO
SEGÚN LA EDAD Y EL NIVEL DE EDUCACIÓN
EN LA CIUDAD DE LIMA, 1984 - 1993**

Características/ Años	1984	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993
Edad: total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
14 - 24 años	52,6	50,9	54,1	51,4	48,7	49,5	40,5	43,4
25 - 34 años	26,7	28,9	23,0	28,8	28,2	29,1	28,3	24,7
35 - 44 años	10,0	11,0	13,8	9,9	14,5	7,0	13,8	13,3
45 años o más	10,7	9,2	9,1	10,0	8,2	14,3	17,4	18,6
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
14 - 24 años	49,4	58,7	50,5	54,6	47,4	47,8	40,1	41,2
25 - 34 años	26,2	19,5	24,8	23,5	28,9	25,1	26,3	18,8
35 - 44 años	7,1	8,3	9,9	5,5	13,8	6,1	12,7	11,8
45 años o más	17,3	13,5	14,8	16,5	9,9	21,0	21,0	28,2

(continúa)

(continuación)

Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
14 - 24 años	55,8	46,4	57,3	48,7	49,8	51,3	40,9	45,8

14. En muchos casos, las horas de trabajo extras representaban horas extraordinarias, pero a veces también se complementaban con otras actividades laborales, por ejemplo, en el sector urbano informal. De esta forma, un empleado del sector público podía usar su automóvil como taxi por las noches o durante los fines de semana. Cabe imaginarse que parte de los que reclamaban estar desempleados más bien se encontraban pluriempleados.

25 - 34 años	27,2	34,3	21,4	33,1	27,6	33,1	30,1	31,0
35 -44 años	12,9	12,6	17,3	13,6	15,8	8,0	14,9	14,9
45 años o más	4,1	6,7	4,1	4,5	6,7	7,5	14,0	8,3
Educación: total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin escolarización	1,0	2,5	0,6	1,4	0,7	0,0	1,2	0,6
Primaria	17,7	11,6	10,9	13,9	17,9	12,9	16,0	11,6
Secundaria	65,7	65,9	70,6	61,6	56,0	60,3	57,4	62,7
Superior	15,6	20,0	17,9	23,1	25,4	26,8	25,4	25,1
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin escolarización	0,0	1,4	0,0	0,8	0,7	0,0	0,0	0,0
Primaria	16,6	11,2	6,2	15,7	15,7	17,0	13,8	15,9
Secundaria	66,9	72,0	81,5	59,1	59,1	64,0	61,8	60,5
Superior	16,5	15,4	12,3	24,4	24,6	19,1	24,4	23,6
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin escolarización	2,1	3,1	1,1	1,9	0,7	0,0	2,4	1,2
Primaria	18,8	11,9	15,1	12,3	19,7	8,8	18,0	6,9
Secundaria	64,5	62,4	60,9	63,6	53,5	56,5	53,3	65,1
Superior	14,6	22,6	22,9	22,1	26,2	34,6	26,3	26,8

Fuente: Infante, R., *Perú. Ajuste del mercado laboral urbano y sus efectos sociales: evolución y políticas*, Lima: OIT, 1995, p. 44, Cuadro 17.

Infante¹⁵ nos ofrece más información sobre los desempleados en la ciudad de Lima en el período 1984-1993 (véase el Cuadro No. 1). Respecto a la edad, hubo una caída en la proporción de desempleados en el grupo de edad comprendido entre los 14 y 24 años y un aumento para los mayores de 45 años. Cuando se diferencia por sexo, el efecto fue más marcado para los hombres que para las mujeres. En cuanto al nivel de educación, hubo un descenso en el mismo período en la proporción de desempleados con educación primaria y un incremento en aquellos con educación superior. Diferenciando por sexo, el efecto de la caída para aquellos con educación primaria fue más marcado para las mujeres, mientras que el desempleo entre los que tenían educación superior afectó igualmente a hombres y mujeres. De esta manera, en

15. Infante, R., *Perú. Ajuste del mercado laboral urbano y sus efectos sociales: evolución y políticas*, Lima: OIT, 1995.

líneas generales, al final del período estudiado, una mayor proporción de los desempleados eran de más edad y tenían un mayor nivel de educación¹⁶.

Los niveles de desempleo en Lima no afectaron igualmente a todos los sectores económicos. Diferenciando por sector, y tomando 1984 como el año base (1984=100) para un índice de empleo en las grandes firmas (aquellas con más de 100 trabajadores), Infante muestra que entre 1984 y 1990 el índice cayó a 96,2 en la industria manufacturera y 94,8 en el comercio, y aumentó a 105,6 en los servicios. Entre 1990 y 1993, sin embargo, el índice descendió en los tres sectores, a 75,4 en las manufacturas, a 60,8 en el comercio y a 85,3 en los servicios¹⁷.

La estructura del mercado laboral

Al igual que en otros países en vías de desarrollo, el mercado laboral urbano en el Perú se puede clasificar en el Sector Formal Urbano (SFU) y el Sector Informal Urbano (SIU). El concepto de SIU fue desarrollado en un estudio de la OIT sobre Kenya¹⁸ y posteriormente se han planteado diversos argumentos teóricos sobre su utilidad¹⁹. En la información recogida por PREALC²⁰ para América Latina, el Sector Urbano Informal incluye a los trabajadores por cuenta propia (que no sean profesionales) y a los que trabajan para empresas de menos de diez trabajadores. El

16. Asumiendo una correlación positiva entre ingresos y el nivel de educación, se supone que aquellos con un mayor nivel de educación se podían permitir estar desempleados. Para una discusión más detallada sobre la mujer en el mercado laboral, véase U.N., *The World's Women 1995: Trends and Statistics*, New York: United Nations, 1995.

17. Abugattas muestra que el índice de empleo industrial, usando 1979 como año base, cayó de 85% en enero de 1990 a 61% en enero de 1996 (Abugattas, L., "Estabilización, reforma estructural e industria en el Perú, 1990-1995: lineamientos para una política de desarrollo industrial", en *Socialismo y Participación*, 74, No. 1, 1996, p. 23).

18. ILO, *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva: ILO, 1972.

19. En el contexto del Perú, el sector informal es probablemente mejor conocido por los estudios de Hernando de Soto (De Soto, H. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, London: I.B. Tauris, 1986). Sin embargo, su ecuación algo simplista que identifica la 'informalidad' con la 'ilegalidad' ha sido ampliamente criticada en círculos académicos, véase Thomas, J.J., *Surviving in the City: The Urban Informal Sector in Latin America*, London: Pluto Press, 1995; Tokman, V.E. y E. Klein, *Regulation and the Informal Economy: Microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica*, London: Lynne Rienner, 1996; y Tokman, V.E. (ed.), *Beyond Regulation: The Informal Sector in Latin America*, London: Lynne Rienner, 1992.

20. 'PREALC' son las siglas del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, la oficina regional de la OIT en Santiago, parte del Programa Mundial de Empleo. PREALC se disolvió en diciembre de 1993 después de 25 años de realizar excelentes análisis sobre el mercado laboral en América Latina y el Caribe.

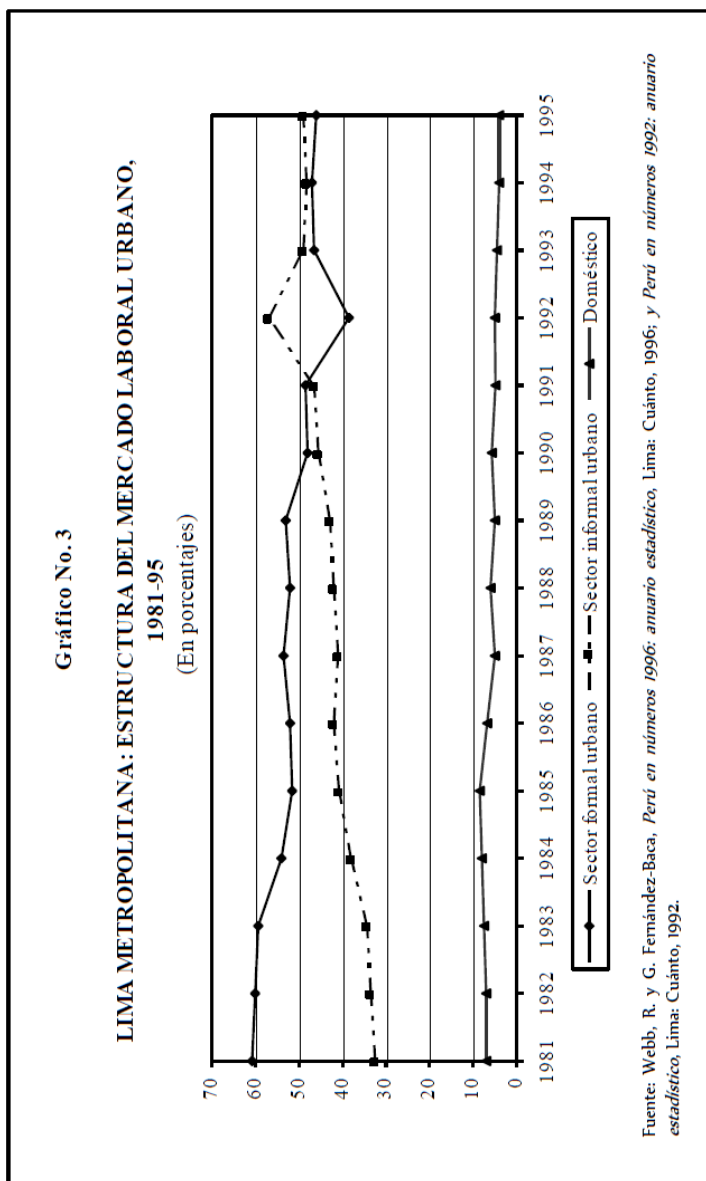
SFU considera a los profesionales por cuenta propia (doctores, abogados, etc.), a los que trabajan para empresas de diez o más empleados y a los que trabajan para el sector público. Además de estos dos sectores, existe la categoría de empleados domésticos.

El Gráfico No. 3 muestra los cambios que se han llevado a cabo en la estructura laboral en la ciudad de Lima entre 1981 y 1995. Se puede observar una caída consistente en el nivel de empleo en el SFU (del 60,7% de la PEA en 1981 al 46,0% en 1995), mientras que el empleo en el sector informal ha crecido del 32,8% de la PEA en 1981 al 49,3% en 1995²¹.

No sólo se ha registrado un movimiento en el nivel de empleo del sector formal al informal, sino que dentro del sector formal ha habido un traslado de las empresas más grandes hacia las más pequeñas. El Cuadro No. 2 muestra el incremento en el número de trabajadores asalariados categorizado de acuerdo con el tamaño de la empresa entre 1984 y 1993, así como también el trabajo asalariado en empresas de nueve o menos trabajadores durante el mismo período, lo que refleja el crecimiento del sector informal. Dentro del sector formal, la expansión en el trabajo asalariado en empresas de menos de 100 trabajadores ha sido mayor que en empresas de 100 o más trabajadores.

21. El SFU experimentó contracciones relativamente altas en 1983, posiblemente como reflejo de la disrupción que causó el Fenómeno del Niño; en 1989, probablemente como resultado de la hiperinflación; y en 1992, a causa de la creciente informalización de la economía en respuesta a los cambios en el mercado laboral.

Gráfico 3



Cuadro No. 2

**CRECIMIENTO EN EL NÚMERO DE EMPLEADOS ASALARIADOS SEGÚN EL
TAMAÑO DE LA EMPRESA,
EN LA CIUDAD DE LIMA, 1984-1993**
(En porcentaje)

Tamaño de la empresa	1984	1987	1990	1993
9 o menos trabajadores	100,0	123,9	147,9	214,3
10 a 19 trabajadores	100,0	136,2	161,6	173,9
20 a 99 trabajadores	100,0	115,9	151,1	172,6
100 o más trabajadores	100,0	112,7	91,0	109,0

Fuente: Fuente: Infante, R., *Perú. Ajuste del mercado laboral urbano y sus efectos sociales: evolución y políticas*, Lima: OIT, 1995, p. 36, Cuadro 8a.

Cuadro No. 3

**DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS ASALARIADOS
SEGÚN EL TAMAÑO DE LA EMPRESA EN LA CIUDAD
DE LIMA, 1984-1993**
(En porcentaje)

Tamaño de la empresa	1984	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993
9 o más trabajadores	30,2	33,9	31,3	28,3	34,6	34,2	36,7	40,0
10 a 19 trabajadores	10,3	12,8	11,8	10,5	12,9	12,1	12,5	11,1
20 a 99 trabajadores	22,4	23,8	21,8	27,3	26,2	22,5	25,3	23,9
100 o más trabajadores	37,1	29,5	35,1	33,9	26,2	31,2	25,5	25,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fuente: Infante, R., *Perú. Ajuste del mercado laboral urbano y sus efectos sociales: evolución y políticas*, Lima: OIT, 1995, p. 36, Cuadro 8b.

El Cuadro No. 3 muestra que mientras en 1984 el 30,2% de los trabajadores asalariados trabajaban para empresas de 9 o menos empleados y el 37,1% lo hacía para empresas de 100 o más empleados; en 1993, estas cifras eran del 40,0% y el 25,0%, respectivamente²².

2. *Sueldos*

Al igual que la mayoría de países latinoamericanos, el mercado laboral en el Perú estaba fuertemente regulado, y el sueldo mínimo jugaba un papel crucial para determinar el nivel de pago más bajo posible en el SFU, la compensación por despido y las pensiones²³.

Si los precios son estables, una vez que se determina el sueldo mínimo, su valor real permanece más o menos constante. Sin embargo, cuando hay inflación, el valor real del sueldo mínimo desciende, a no ser que su valor nominal sea ajustado periódicamente. Este ajuste a veces se formaliza, como en el caso de Brasil, por medio de la indexación que aumenta automáticamente los sueldos (aunque con retraso) a medida que suben los precios. Si no hay indexación, el ajuste del valor nominal del sueldo mínimo suele ser más esporádico.

Los que están a favor del ajuste estructural suelen estar en contra de un sueldo mínimo legal, puesto que según ellos distorsiona el funcionamiento del mercado laboral:

"Un mercado laboral dinámico y flexible constituye un elemento importante de las políticas de mercado. Ayuda a redistribuir los recursos y permite que la economía responda rápidamente frente a nuevos desafíos provenientes de la competencia extranjera. Además, la eliminación de distorsiones en el mercado laboral fomenta el aumento de empleo y la subida de los sueldos entre los sectores más pobres de la sociedad. En la mayoría de países latinoamericanos, las distorsiones del mercado laboral han sido segmentadas, y han coexistido sectores más protegidos con otros menos protegidos. La eliminación de las distorsiones más serias normalmente aumenta el nivel salarial del sector menos protegido, reduce

22. Los cambios en los porcentajes para las otras dos categorías de tamaños son relativamente pequeños, pero no se puede asumir que existe una transferencia directa de las empresas mayores a las más pequeñas, ya que también puede haber un movimiento considerable entre las empresas dentro del SFU que no aparece en estas cifras. Lo que sí está claro es que hubo un movimiento neto del SFU al SIU.

23. Una de las características de las empresas pequeñas en el SIU es que muchas de ellas no pagan el sueldo mínimo legal. Véase Tokman, V.E. (ed.), *op. cit.*; y Tokman, V.E. y E. Klein, *op. cit.*

los salarios en el sector protegido e incrementa los niveles de empleo en general".

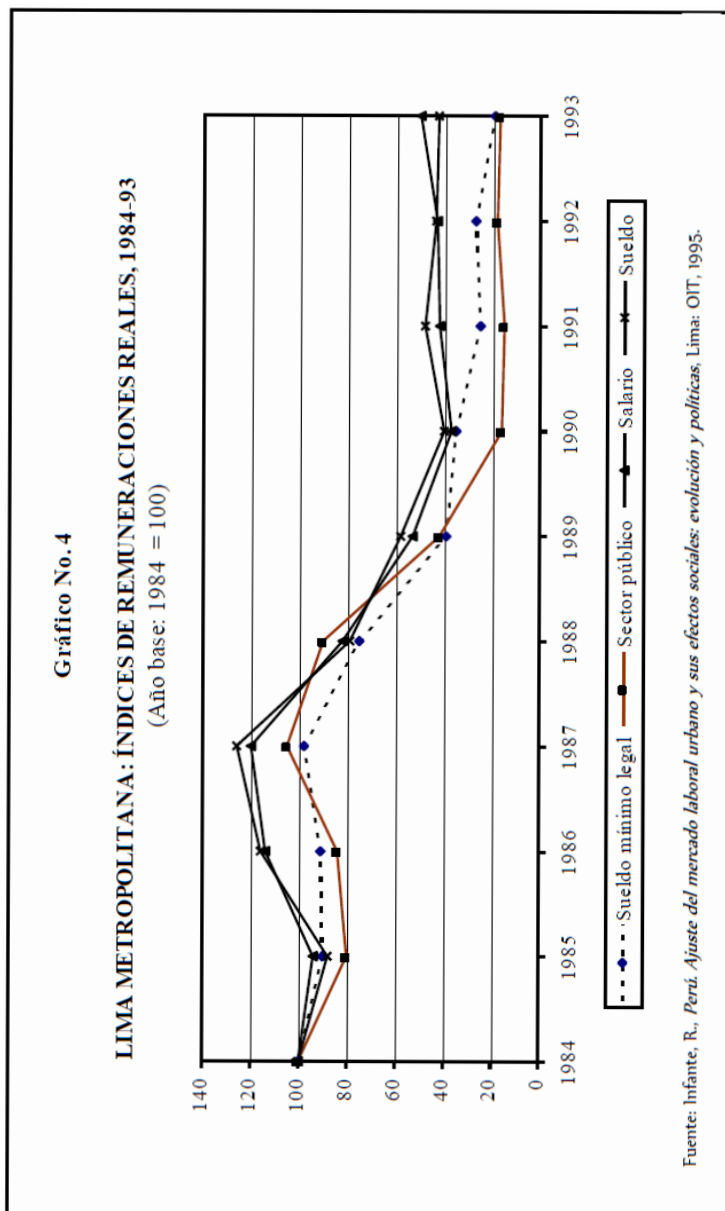
El resultado ha sido que en algunos países de América Latina que han experimentado altos niveles de inflación, como es el caso del Perú, el nivel real del sueldo mínimo no se ha mantenido a través de ajustes nominales²⁵.

El Gráfico No. 4 presenta índices de los salarios medios (salario) y sueldos medios (sueldo), basados en las encuestas llevadas a cabo entre las empresas de la ciudad de Lima de diez trabajadores o más, de la remuneración media en el sector público (público), tanto en el gobierno central como en el local, y del sueldo mínimo legal mensual medio (*minwage*). El período bajo estudio es 1984-1993, y todas las variables están cuantificadas en términos reales asumiendo que 1984 es el año base. Luego de experimentar un incremento entre 1985 y 1987, los cuatro índices cayeron dramáticamente hasta 1990. Después su comportamiento varió: el salario y el sueldo aumentaron ligeramente, mientras que el público se estabilizó en un mismo nivel y el *minwage* siguió descendiendo.

24. World Bank, *Latin America and the Caribbean: A Decade after the Debt Crisis*, Washington, DC: World Bank, 1993, p. 92.

25. Usando un índice del sueldo mínimo real urbano (SMRU), con 1984 = 100; en 1992, el valor del SMRU era de 44,5 en Argentina, 55,4 en Brasil, 42,0 en México, 11,5 en Paraguay, 16,3 en Perú y 61,5 en Uruguay. Sebastián Edwards concluye que los "Libros de texto normalmente califican a los sueldos mínimos reales como la distorsión predominante en el mercado laboral que hay que eliminar como parte de las reformas de libre mercado. Pero esto no es lo más urgente en América Latina hoy día. Con algunas excepciones, en los últimos años, los sueldos mínimos han descendido en toda la región y se han convertido mayormente en una restricción no obligatoria (Cuadro 6.7). Esto, por supuesto, no significa que aumentos (potenciales) en el sueldo mínimo no tengan un impacto negativo sobre el empleo en el futuro" (World Bank, *op. cit.*, p. 93, Cuadro 6.7).

Gráfico 4.



Cuadro No. 4

INGRESOS MEDIOS POR HORA EN EL SECTOR FORMAL E INFORMAL EN LA CIUDAD DE LIMA, 1984-1993

Años	1984	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993
1. Ingresos medios por hora (en soles constantes de junio de 1994)*								
1.1 Sector formal								
Sector Privado								
Empresario	20,8	23,5	27,1	10,7	11,4	10,4	5,4	6,1
Empleado	11,1	10,9	12,1	4,1	5,3	3,1	4,0	3,5
Asalariado	6,4	5,1	5,8	2,4	2,4	1,8	2,0	1,9
Sector Público								
Empleado	11,2	8,0	9,6	3,5	4,2	1,6	2,2	2,1
1.2 Sector informal								
Microempresas								
Empresario	8,5	11,6	17,6	4,2	4,8	3,5	3,2	4,1
Empleado	4,7	5,5	5,6	2,2	3,9	1,2	1,6	1,3
Asalariado	4,5	4,0	4,4	2,0	1,9	1,4	1,6	1,3
Independiente	6,9	6,4	7,6	3,3	3,2	2,2	2,3	3,2
Vendedor ambulante	4,7	5,0	5,6	1,8	2,9	1,6	1,7	1,4
2. Índice de ingresos medios por hora (1984 = 100)								
2.1 Sector formal								
Sector Privado								
Empresario	100,0	113,3	130,5	51,7	55,0	49,9	26,0	29,2
Empleado	100,0	97,8	109,2	37,0	48,0	28,1	35,8	31,1
Asalariado	100,0	80,3	91,6	38,2	37,5	28,1	31,4	29,1
Sector Público								
Empleado	100,0	71,4	86,4	31,6	37,9	14,0	19,9	18,4
2.2 Sector informal								
Microempresas								
Empresario	100,0	136,7	208,1	50,0	56,4	40,9	38,3	48,2
Empleado	100,0	117,7	119,4	46,4	82,9	24,8	33,1	28,6
Asalariado	100,0	88,1	96,6	44,8	42,9	32,1	34,4	29,0
Independiente	100,0	93,1	110,1	48,3	45,7	31,7	32,6	45,8
Vendedor ambulante	100,0	106,5	119,7	38,8	60,7	33,9	36,0	30,0

(continúa)

(continuación)

3. Dispersión de los ingresos medios por hora en relación al sector privado*

3.1 Sector formal								
Sector Privado								
Empresario	187,1	216,8	223,7	261,2	214,7	331,8	135,6	175,4
Empleado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asalariado	57,3	47,1	48,1	59,2	44,7	57,3	50,2	53,6
Sector Público								
Empleado	100,6	73,4	79,5	85,9	79,3	50,0	55,8	59,4
3.2 Sector informal								
Microempresas								
Empresario	76,2	106,5	145,3	103,0	89,7	110,9	81,5	118,1
Empleado	42,3	50,9	46,2	53,0	37,0	37,3	39,1	38,9
Asalariado	40,7	36,7	36,0	49,3	36,4	46,4	39,1	37,9
Independiente	62,1	59,1	62,6	81,2	59,2	70,0	56,7	91,5
Vendedor ambulante	42,3	46,1	46,4	44,3	53,5	50,9	42,5	41,0

1/ En junio de 1994, un dólar americano equivalía aproximadamente a 2.2. soles.

2/ La comparación es con los empleados en el sector privado como grupo de referencia.

Fuente: Fuente: Infante, R., *Perú. Ajuste del mercado laboral urbano y sus efectos sociales: evolución y políticas*, Lima: OIT, 1995, pp. 46-47, Cuadros 19-20.

La imagen que ofrece el Gráfico No. 4 queda también ilustrada en la información que aparece en el Cuadro No. 4, el cual contiene datos agregados sobre las ganancias reales medias por horas (GMRH) en la ciudad de Lima (en soles constantes de 1994) en determinados años entre 1984 y 1993. De acuerdo con la sección 1 del Cuadro No. 4, el GMRH cayó para todas las categorías de empleo, especialmente durante 1987 y 1989. Las pérdidas no fueron uniformes y, en algunos casos, los que trabajaban en el SIU sufrieron menos que los que trabajaban en el SFU al final del período. Es notable que aunque existe una diferencia en los ingresos entre los empleados y los asalariados en el SFU, no se encuentra una diferencia sistemática entre los mismos dos grupos en el SIU.

La sección 2 del mismo cuadro muestra el desempeño de cada grupo en relación a su nivel en 1984. En este caso perdieron todos, aunque parece que los trabajadores en el SIU sufrieron menos y acabaron con un GMHR al 48,2% de su nivel inicial, mientras que los empleados clericales del sector público experimentaron las pérdidas mayores, acabando con el 18,4% de su nivel en 1984.

La sección 3 del Cuadro No. 4 ofrece una comparación a través del tiempo entre cada grupo con referencia al empleado medio en el SFU. Esta comparación enfatiza las ganancias relativas de los empleados y trabajadores por cuenta propia en el SFU y la pérdida relativa de los empleados en el

sector público. La diferencia en ingresos entre los empleados y los asalariados en el SFU apenas varió durante este período²⁶.

En general, la evidencia presentada sugiere que, en términos medios, no hubo ganadores en el mercado laboral, puesto que los ingresos cayeron para todos los grupos, aunque no todos perdieron la misma cantidad. Sin embargo, la caída más significativa fue entre 1987 y 1989 y por lo tanto anterior al gobierno de Fujimori²⁷.

3. *Relaciones laborales*

La legislación sobre relaciones laborales en los países latinoamericanos era generalmente favorable para los trabajadores del SFU, gracias al sueldo mínimo, las contribuciones de los empresarios a las pensiones y otros beneficios, así como las estrictas reglas que gobernaban las condiciones de despido²⁸.

26. Melsaac y Patrinos sugieren que puede haber discriminación en el mercado laboral contra la población indígena en el Perú, y que una gran proporción de la diferencia entre los sueldos para los trabajadores de origen indígena y los que no lo son no puede explicarse en términos de capital humano u otras diferencias visibles (Melsaac, D.J. y H.A. Patrinos, "Labour Market Discrimination against Indigenous People in Peru", en *Journal of Development Studies*, 32, diciembre 1995, pp. 218-233). Sin embargo, este asunto no será explorado con profundidad aquí.

27. Dos artículos recientes en el North American Congress on Latin America (NACLA) *Report of the Americas* sugieren que es posible que los empresarios hayan ganado más desde 1990 (véase NACLA, "Latin America in the Age of the Billionaires", en *Report on the Americas*, 30 mayo/junio 1997, pp. 19-44; y NACLA, "Privilege and Power in Fujimori's Peru", en *Report on the Americas*, 30 julio/agosto 1996, pp. 15-43).

28. Calderón e ILS ofrecen una visión general de los cambios en la situación de los sindicatos en América Latina durante los ochenta, así como estudios detallados sobre varios países (Calderón, F., "The Trade Union System: Its Background and Future Prospects", en *CEPAL Review*, 49, abril 1993, pp. 103-115; ILS, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1993). Para el Perú, véase Marshall, A., *The Impact of Labour Law on Employment Practices: Temporary and Part-Time Employment in Argentina and Peru*, Geneva: International Institute for Labour Studies Discussion Paper DP/38/1991, 1991; Verdera, F., "Empleo asalariado temporal y a tiempo parcial en Lima Metropolitana entre 1984 y 1989", en ILS, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1993, pp. 232-274; y Yepes del Castillo, E., "Sindicalismo y precarización del empleo en el Perú", en ILS, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1993, pp. 275-301. La legislación laboral se aplica generalmente

Los que están a favor del ajuste estructural consideran las limitaciones al despido como una de las mayores imperfecciones en el mercado laboral. Por ejemplo, en el Perú oficialmente sólo se puede despedir a un empleado si i) ha cometido una falta grave, ii) está bajo proceso penal o iii) es incompetente²⁹. En varios países latinoamericanos se han introducido nuevas leyes para reducir la protección al trabajador. En el Perú, el gobierno de Alan García introdujo diversos tipos de contratos de corta duración, durante los cuales los trabajadores no tenían derecho a ninguna protección ni beneficios. El número de tales contratos se incrementó de 35.000 en 1990 a 91.000 en 1991, 130.000 en 1992 y 176.000 en 1993³⁰. Aunque el gobierno del presidente Fujimori no es responsable de las leyes que favorecen los contratos de corta duración o temporales, ha expedido nuevas leyes extendiendo su flexibilidad. Según la OIT³¹, "en el Perú, la proporción de trabajadores con contratos temporales ha crecido significativamente, especialmente desde que se implementaron las nuevas normas laborales a principios de 1992. Esta proporción era de más del 38% en 1985, y creció al 41% en 1990 y a más del 50% en el momento presente"³². Se debería notar, sin embargo, que las contribuciones patronales siguen siendo altas para aquellos empleados con contratos permanentes, pero la proporción de éstos ha disminuido, reduciendo de esta manera los costos laborales generales.

sólo al sector formal; por lo tanto, los trabajadores en el sector informal tienen pocos derechos, si es que tienen alguno (véase el Departamento Norteamericano de Empleo 1992).

29. Para una discusión de los costos de despido de los trabajadores en América Latina, véase ILO, *1996 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, Geneva: International Labour Office, 1996a, pp. 22-27.

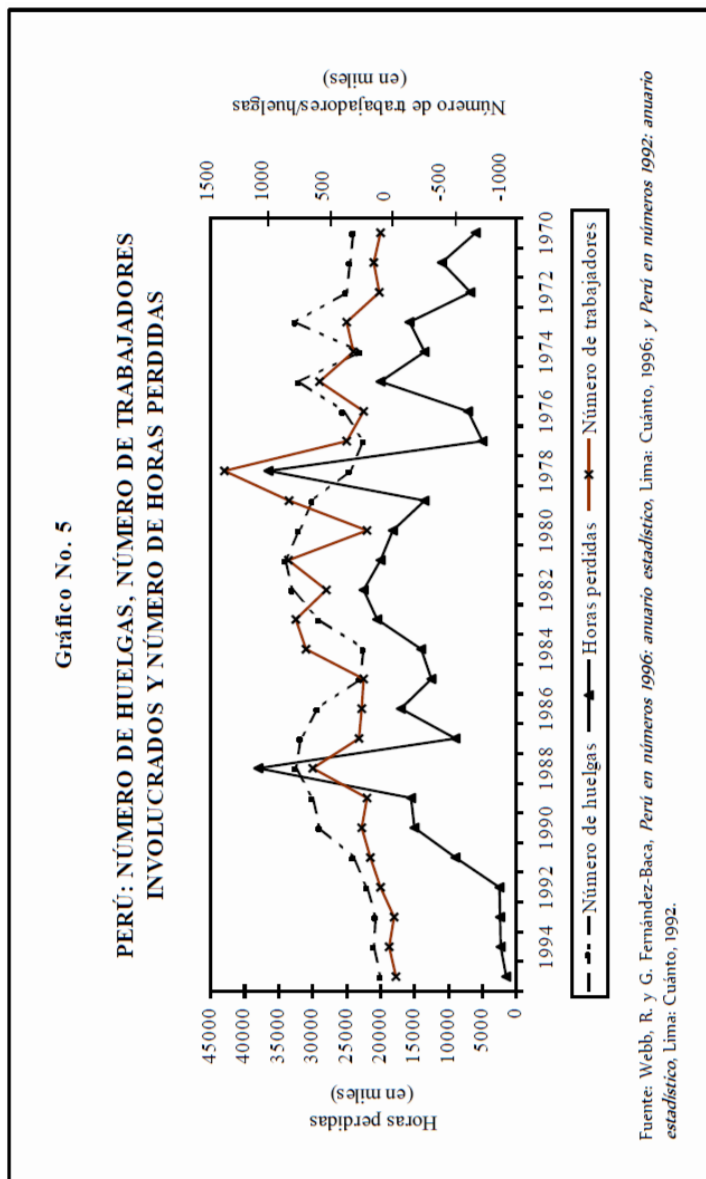
30. Información proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social a un equipo del FMI que visitó el país en setiembre de 1994.

31. ILO, *1995 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, Geneva: International Labour Office, 1995d, p. 22.

32. Una medida fue la eliminación de la comunidad laboral, la cual fue establecida por el gobierno de Velasco (1968-75) como una forma de participación de los trabajadores en las tomas de decisiones, distribución de ganancias y, progresivamente, participación en la propiedad de la empresa (véase Pinzás, T., "Political Conditions, Economic Results and the Sustainability of the Reform Process in Peru", en Gonzales de Olarte, E. (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment*, University of Miami: North-South Press, 1996, pp. 127-146). Pasco y Varillas presentan mayores detalles sobre los cambios legislativos durante los primeros años del gobierno de Fujimori (Pasco, M., "Contratos de trabajo", en Boza, B. (ed.), *Invirtiendo en el Perú: guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994, pp. 415-424; y Varillas, A., "Legislación laboral", en Boza, B. (ed.), *Invirtiendo en el Perú: guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994, pp. 405-413). Verdera sostiene que el número de empleados en las compañías públicas cayó de 87.000 en 1990 a 24.300 en 1995 y los que tenían contratos temporales aumentaron del 6,9% en 1990 al 23,6% en 1995 (Verdera, F., *op. cit.*).

El Gráfico No. 5 analiza los cambios en las relaciones laborales en el mercado laboral peruano, para lo cual presenta datos de 1970 a 1995 sobre el número de huelgas, la cantidad de trabajadores que participaron y las horas de trabajo que se perdieron. El referido gráfico muestra una correlación bastante alta entre las variables, tal y como se esperaría, aunque también refleja el hecho de que durante algunos períodos pueden haber muchas huelgas de baja participación y pocas horas de trabajo perdidas, mientras que una huelga general puede atraer la participación de un gran número de trabajadores y resultar en muchas horas de trabajo perdidas. El punto álgido, en cuanto a trabajadores en huelga y horas perdidas en 1978, correspondió con el papel activo que los sindicatos tuvieron en la organización de protestas populares contra el gobierno militar del general Morales Bermúdez, a través de huelgas a nivel nacional.

Gráfico 5



La época de mayor actividad en las tres variables en 1988 representa los esfuerzos de los sindicatos por obtener concesiones salariales del gobierno y los empresarios para contrarrestar los efectos de la hiperinflación en sus ingresos dada la falta de indexación de los sueldos nominales³³. El fracaso de los sindicatos en 1988, en su intento de influir sobre las políticas gubernamentales, debilitó su poder. Las cifras disponibles muestran una caída considerable en las tres variables a partir de 1990, lo que coincide con un mercado laboral donde predominan los contratos temporales, sindicatos débiles y un subempleo bastante alto³⁴. Además de los problemas económicos que enfrentaban, Mauceri³⁵ señala que los sindicatos también tuvieron que confrontar problemas políticos. Sendero Luminoso trató de infiltrarse en los sindicatos, y asesinaron a varios líderes sindicales en el proceso, mientras que las fuerzas de seguridad adoptaron una actitud represiva frente al movimiento sindical. Esta combinación de factores debilitó enormemente al movimiento sindical e hizo que fuera más fácil para Fujimori reducir los derechos laborales por decreto. Verdera³⁶ muestra que el porcentaje de trabajadores en el sector privado afiliados a los sindicatos cayó del 34% en 1987 al 13% en 1995³⁷.

El empleo en el sector público está bajo un mayor control directo del gobierno. Durante el período de 1990 a 1995, el porcentaje de empleo no agrícola en el sector público en América Latina cayó del 15,3% al 13,2%; en

33. Crabtree, J., *Peru under García: An Opportunity Lost*, Basingstoke: Macmillan, 1992.

34. Al menos uno de los miembros más importantes del gobierno de Fujimori no veía a los sindicatos con mucha simpatía. Según Carlos Boloña: "Los sindicatos son frecuentemente monopolísticos y no reflejan los intereses de sus afiliados, más bien sacan provecho de ellos. Por ejemplo, cuando un sindicato consigue negociar un aumento salarial por encima del nivel del mercado, esto es en detrimento de los trabajadores que no están afiliados al sindicato. Los sindicatos normalmente también limitan la disponibilidad de trabajadores y usan la coerción y métodos violentos contra los empresarios y los empleados. Algunos sindicatos además obtienen protección del gobierno por medio de presiones o de negociación. Esta protección se traduce en leyes que regulan los salarios mínimos, las horas máximas de trabajo, las escalas salariales y el trabajo de menores" (Boloña, C., "The Viability of Alberto Fujimori's Economic Strategy", en Gonzales de Olarte, E. (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment*, University of Miami: North-South Press, 1996, p. 21).

35. Mauceri, P., "State Reform, Coalitions and the Neoliberal *Autogolpe* in Peru", en *Latin American Research Review*, 30 (1), 1995, pp. 7-37.

36. Verdera, F., "Evaluación de la reforma laboral peruana, 1990-1995", en *Boletín de Opinión*, Lima: Consorcio de Investigación Económica, junio 1996, pp. 3-10.

37. Mauceri nota que, a finales de 1991, el Presidente Fujimori usó sus poderes para decretar la reducción de la participación de los trabajadores, la organización de sindicatos y la seguridad laboral (Mauceri, P., *op. cit.*, p. 23).

el Perú cayó del 11,6% en 1990 al 8,9% en 1995, uno de los niveles más bajos en la región, junto con Brasil (9,6%), Chile (7,7%) y Colombia (8,4%), a diferencia de Costa Rica (17,9%), México (22,5%), Panamá (23,4%), Uruguay (17,7%) y Venezuela (19,5%)³⁸³⁹.

4. *Desregularización*

Privatización⁴⁰

La razón principal de la privatización en los programas de ajuste estructural tiende a coincidir con la estrategia del FMI para imponer disciplina fiscal en el gobierno en cuestión, puesto que la venta de las empresas públicas que generan pérdidas tiene dos efectos: i) reduce el gasto gubernamental al eliminar los subsidios a la empresa pública; y ii) la venta genera ingresos al gobierno. Ambos efectos contribuyen a mejorar la posición fiscal del gobierno. Además, como las empresas suelen venderse a firmas extranjeras; su venta puede producir un considerable monto de divisas y ayudar al gobierno (al menos en el corto plazo) a equilibrar el déficit en la balanza de pagos. Por ejemplo, en el Perú, entre 1991 y diciembre de 1995, el programa de privatización generó un total de ingresos de aproximadamente 4.400 millones de dólares, gran parte de ello en forma de inversión extranjera (como los 1.400 millones de dólares que generó la compra de ENTEL, la compañía de telecomunicaciones peruana, por un consorcio español)⁴¹.

38. Véase ILO, *op. cit.*, Cuadro 1-B.

39. Boloña nota que no se ha hecho mucho por reducir el tamaño del Estado. "Con respecto a la reducción de planilla, se ha reubicado a 70.000 empleados de un total de 645.000 funcionarios del gobierno central activos, con un costo de unos 80 millones de dólares. El gobierno central debería reducirse disminuyendo el número de ministerios de catorce a ocho" (Boloña, C., *op. cit.*, pp. 243-244). Sin embargo, Kay sugiere que ha habido una mayor reducción en el número de empleados en el sector público, aunque como resultado del aumento en el control de la economía por parte de la oficina del Presidente, el Estado ahora es más fuerte que en el pasado (Kay, B.H., "'Fujipopulism' and the Liberal State in Peru, 1990-1995", en *Journal of Inter-American Studies*, 38 (4), 1996, p. 60).

40. Para una discusión general de los programas de privatización en América Latina, véase Devlin, R., "Privatization and Social Welfare in Latin America", en Bird, G. y A. Helwege (eds.), *Latin America's Economic Future*, London: Academic Press, 1994, pp. 185-228. Respecto a privatización y el mercado laboral, consultar Van der Hoeven, R. y G. Sziraczki, *Lessons from Privatization: Labour Issues in Developing and Transitional Countries*, Geneva: ILO, 1997. Sobre el Perú, véanse los capítulos de Abugattas y Kisis, en este libro.

41. De acuerdo con las Naciones Unidas, el valor de las privatizaciones peruanas (en millones de dólares y como porcentaje de todas las privatizaciones de América Latina) fue 3

Sin embargo, la privatización tiene implicancias para el mercado laboral, ya que el proceso de venta de las compañías públicas normalmente lleva a la reducción de planilla, ya sea por parte del gobierno antes de la privatización, para hacer que la venta de la compañía sea más atractiva, o por parte de los nuevos dueños una vez que la privatización se ha llevado a cabo, para aumentar la productividad y generar mayores beneficios.

Aunque en muchos casos las transacciones financieras referentes a la privatización de compañías estatales en el Perú ya se han completado, aún no ha transcurrido el suficiente tiempo para que se haya dado un ajuste significativo en la fuerza laboral. No obstante, si el ajuste laboral es parecido al que se ha dado en otros países de América Latina, los efectos pueden ser dramáticos. Por ejemplo, Tandon⁴² menciona que, después de la privatización, la planilla laboral de Aeroméxico se redujo de 11.500 a 6.500.

Mientras que la reducción de personal como parte del proceso de privatización puede ser anticipada, las ganancias y las pérdidas generales en cuanto a bienestar público son complejas y dependen de muchos factores y suposiciones. Por ejemplo, si la reducción de planilla lleva a un aumento en la producción, precios más bajos y un producto mejor, la demanda crecerá y con ella la fuerza laboral. Hachette, Luders y Tagle⁴³, en su estudio de cinco compañías estatales chilenas privatizadas entre 1973 y 1989, muestran que aunque el número de empleados en una de las firmas se redujo de 11.900 en 1973 a 4.402 en 1984, luego aumentó a 5.453 en 1989. En las otras cuatro firmas, en líneas generales, el número de trabajadores disminuyó de 17.617 en 1973 a 7.421 en 1984, para luego aumentar a 14.224 en 1989.

Como es lógico, el número de trabajadores después de la privatización dependerá de la naturaleza de la actividad de la firma en cuestión. Si se trata de una empresa de alta tecnología e intensiva en capital, como las telecomunicaciones, lo más probable es que la privatización genere un aumento en la inversión en bienes de capital en tecnología informática,

(0.01%) en 1991; 208 (1.39%) en 1992; 317 (3.11%) en 1993; 2,578 (30.23%) en 1994; y 946 (25.07%) en 1995 (U.N., *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1995-1996*, New York: United Nations, 1996, Cuadro III-1). Puesto que el volumen del total de privatizaciones en América Latina cayó de un pico de US\$16.7 miles de millones en 1991 a US\$ 3.8 miles de millones en 1995, el programa de privatizaciones del Perú se convirtió en el componente individual más grande.

42. Tandon, P., "Mexico", en Galal, A. y M. Shirley (eds.), *Does Privatization Deliver? Highlights from a World Bank Conference*, Washington DC: The World Bank, 1994, p. 63.

43. Hachette, D., R. Lüders y G. Tagle, "Five Cases of Privatisation in Chile", en Sánchez, M. y R. Corona (eds.), *Privatization in Latin America*, Washington DC: Inter-American Development Bank, 1993, pp. 41-100.

junto con la demanda de una fuerza laboral relativamente más pequeña pero mejor calificada⁴⁴.

Reforma de la seguridad social y el sistema de pensiones

En 1992, comparando la situación en Costa Rica, México y Perú, Carmelo Mesa-Lago declaró que no era optimista en cuanto a la posibilidad de que el sistema de seguridad social en el Perú se extendiera hasta cubrir al SIU, ya que no era ni siquiera capaz de cubrir las necesidades de los trabajadores en el SFU:

"La situación financiera del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) no es la más adecuada para que se amplíe su cobertura. El programa de enfermedades maternales tiene un déficit permanente que se financia con transferencias del sistema de pensiones, sufriendo este último una disminución gradual de capital. Normalmente, el sistema de pensiones ha generado un superávit, pero éste se encuentra ahora disminuyendo en comparación con los ingresos; y, en 1988, los dos programas enfrentaban una crisis seria. El plan de emergencia de 1988 trató de restaurar el balance aumentando las contribuciones a ambos programas, ejerciendo un mayor control sobre la evasión y los atrasos, mejorando las ganancias por inversión, cumpliendo con las obligaciones estatales y reduciendo los costos por personal. Sin embargo, la grave crisis económica de 1988, los niveles de inflación de aproximadamente 2.000% y las altas contribuciones (superiores a las de México) pusieron en peligro el éxito de dicho plan".

El impacto del anterior sistema de seguridad social y pensiones sobre el mercado laboral se hacía realidad por medio de las contribuciones que pagaban tanto los empleadores como los empleados como parte de los costos laborales⁴⁶. Mesa-Lago⁴⁷ nota que mientras que, en 1989-1990, los

44. Habiendo revisado un número de estudios sobre los efectos de la privatización en el mercado laboral en economías en desarrollo y en transición, Van der Hoeven y Sziraczki concluyeron que mientras los efectos de corto plazo sobre el empleo pueden ser negativos o preservar el statu quo, el panorama no es tan claro cuando se trata del largo plazo (Van der Hoeven, R. y G. Sziraczki, *op. cit.*).

45. Mesa-Lago, C., "Protection for the Informal Sector in Latin America and the Caribbean by Social Security or Alternative Means", en Tokman, V.E. (ed.), *Beyond Regulation: The Informal Sector in Latin America*, London: Lynne Rienner, 1992, p. 201.

46. Marshall señaló que más del 70% de los trabajadores del sector privado con contratos temporales no estaban protegidos por el sistema de seguridad social, pues no estaban afiliados al IPSS (Marshall, A., *op. cit.*).

trabajadores contribuían un 6% de su sueldo o ingresos, los empresarios contribuían un 16%, el cuarto nivel más alto en América Latina después de Argentina (31%), Uruguay (25,5-33,5%) y Brasil (17,8-18,8%), y aproximadamente el mismo nivel que en Colombia (14,5-17,8%). En 1986, en el Perú, el 68,9% de las contribuciones procedían de los empleadores, ligeramente superior a México (68,8%) y considerablemente mayor que en otros países latinoamericanos como El Salvador (52,9%), Colombia (52,7%), Brasil (52,5%) y Costa Rica (49,2%). En el otro extremo se encontraba Chile, donde los empresarios aportaban solamente un 2,0% al sistema⁴⁸.

Al planificar las reformas del sistema de seguridad social y pensiones, muchos países latinoamericanos tuvieron a Chile como modelo, puesto que éste había pasado de un sistema estatal a otro que dependía mayormente de los seguros sociales privados⁴⁹.

En el Perú, la reforma del sistema estatal no ha seguido completamente el modelo chileno, sino que se ha propuesto crear un sistema de seguros privado que funcione junto con el sistema estatal existente. En noviembre de 1991, el Ejecutivo promulgó un decreto ley que introducía un sistema de pensiones privado similar al chileno, incluyendo incentivos tales como contribuciones más bajas para que los empresarios presionaran a sus empleadores para que se trasladaran al sector privado. Estaba previsto que este sistema empezara a funcionar el 28 de julio de 1992. Sin embargo, después del autogolpe de 1992, se publicó otro decreto ley, el 16 de julio de 1992, que reemplazaba al anterior y creaba un sistema más parecido al chileno, por el cual era obligatoria la inscripción en el sistema privado para aquellos trabajadores que no estaban previamente asegurados por el sistema estatal y para todos los nuevos participantes en el mercado laboral y los que ya no estaban cubiertos por el Estado. Las contribuciones obligatorias de los empresarios fueron sustituidas por otras voluntarias. En 1995, aproximadamente un 29% de los que estaban asegurados pertenecían a un programa privado, y este porcentaje aumentará con el tiempo.

Los cambios en el sistema de seguridad social y pensiones afectarán al mercado laboral en la medida en que reducen los costos laborales para los empresarios, puesto que sus contribuciones se traspasan a los trabajadores.

47. Mesa-Lago, C., *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, London: Lynne Rienner, 1994, p. 40, Cuadro 2.7.

48. *Ibid.*, p. 42, Cuadro 2.8.

49. Véase Mesa-Lago, C., *op. cit.*; Mesa-Lago, C., "Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases", en *World Development*, abril 1997, pp. 497-517; y Arenas de Mesa, A. y F. Bertranou, "Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina" en *World Development*, 25, marzo 1997, pp. 329-348.

Los empleados que se trasladaron del sistema estatal al privado recibieron un incremento de salario para compensar el aumento en sus contribuciones, reemplazando la participación de los empleadores, lo que quiere decir que a corto plazo todas las ventajas no serán para los empresarios. No obstante, en el largo plazo, a medida que los nuevos participantes dominen el mercado laboral, las ganancias para los empresarios serán más sustanciales.

Todos estos cambios y reformas afectan al Sector Urbano Formal, pero mantiene a los que participan en el SIU en el mismo lugar donde estaban, fuera del sector privado. A medida que el Perú se adapta al modelo chileno y transfiere los fondos públicos de la seguridad social al sector privado, los pobres y los necesitados que dependen del Estado para lo poco que reciben verán empeorar su situación. El hecho de que los programas privados no estén obligados a aceptar casos de alto riesgo, como los ancianos o los enfermos, quiere decir que los que están excluidos del nuevo sistema pueden perder el acceso a los servicios de salud y apoyo financiero, aunque estos servicios fueran limitados bajo el sistema estatal. Esto constituye otra dimensión de la exclusión social.

5. Conclusiones

Una vez descritos algunos de los rasgos más importantes del mercado laboral urbano en el Perú, se procederá a resumir las evidencias con respecto a las preguntas que aparecen al principio del capítulo. En el Cuadro No. 5 se muestra un resumen de las conclusiones.

Cuadro No. 5

RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES SOBRE LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DEL PRESIDENTE FUJIMORI SOBRE EL MERCADO LABORAL URBANO

Variable	¿Diferente a antes de 1990 en el Perú?	¿Diferente a las políticas de otros países latinoamericanos?	¿Sostenible o reversible?
Empleo: niveles altos de desempleo y subempleo	No	No	En teoría reversible
Estructura: SIU grande y creciente informalidad	No	No	En teoría reversible

(continúa)

(continuación)

Sueldos: erosión del sueldo mínimo real	No	No	En principio reversible, si el
---	----	----	--------------------------------

			gobierno decide legislar un aumento
Relaciones laborales: creciente uso de los contratos temporales y sindicatos débiles	Sí	Varía	Probablemente reversible
Privatización: reducción del número de empresas públicas	Sí y No	No	Probablemente sostenible
Seguridad social: sistemas de pensiones y seguros privados	Sí	No	Probablemente sostenible

- i. ¿Son los cambios que se dieron en el mercado laboral durante el gobierno del presidente Fujimori realmente diferentes de lo anterior?

Con respecto al empleo, la estructura del mercado laboral y los sueldos, la respuesta es "no", puesto que el cambio más importante sucedió durante 1988-89, antes de que el presidente Fujimori llegara al poder. Aunque Fujimori fomentó una mayor flexibilización en el mercado laboral, ésta empezó con el presidente Alan García. Respecto a las relaciones laborales, la respuesta es "sí", ya que el número de huelgas, de trabajadores que participaron en ellas, y de horas de trabajo perdidas han disminuido desde 1990 en comparación con su incidencia a principios de los setenta. En cuanto a la privatización, la reacción del presidente Belaunde y sus consejeros a la expansión del Estado, que ocurrió durante el gobierno militar entre 1968 y 1980, fue favorecer la privatización. Sin embargo, fue muy poco lo que se consiguió⁵⁰, y lo que podría considerarse nuevo respecto al programa de privatización del gobierno de Fujimori es su rapidez y su total compromiso con el nuevo esquema. Finalmente, la introducción de un sistema de seguro social privado que funcione paralelo al sistema estatal sí representa un nuevo desarrollo. Cabe resaltar que el caos económico y la hiperinflación que caracterizaron los últimos años del gobierno de García tuvieron efectos políticos muy importantes, y permitieron a Fujimori llevar a cabo medidas económicas que anteriormente habrían sido bloqueadas por las fuerzas de la oposición

- ii) ¿Son estos cambios que se dieron bajo el gobierno de Fujimori diferentes a los que sucedieron en otros países latinoamericanos?

50. Véase Crabtree, J., *op. cit.*

Aquí la respuesta es "no" en el caso de todas las variables consideradas, excepto una. Los altos niveles de desempleo y subempleo son comunes a muchos países latinoamericanos, así como la expansión en el tamaño relativo del Sector Urbano Informal y la caída en los sueldos mínimos. La privatización es parte del programa de ajuste estructural en muchos países latinoamericanos, y algunos también han introducido cierto nivel de seguros privados dentro de sus sistemas de seguridad social y pensiones. Respecto a las relaciones laborales, la situación es más variada. Algunos países, como Venezuela, han experimentado grandes protestas a nivel nacional contra la introducción de programas de ajuste estructural, mientras que otros han enfrentado menos resistencia laboral al cambio.

iii) ¿Son estos cambios sostenibles o pueden ser revertidos?

Para contestar esta pregunta se debería entrar en el ámbito especulativo y en el de la interacción de predicciones con respecto a futuros sucesos económicos y posibles reacciones políticas.

En cuanto al empleo, la estructura del mercado laboral y los sueldos, la teoría estándar sobre comercio económico predeciría que, ya que el Perú tiene un superávit laboral con respecto al capital, debería moverse hacia una estructura exportadora que fuera más intensiva en el uso de recursos laborales, lo que conduciría a mayores niveles de empleo. La mayor parte de los trabajadores en el SIU trabajan en comercio y servicios, la mayoría de los cuales son no transables, y a medida que las condiciones comerciales empeoren para los bienes no transables el número de trabajadores en el SIU disminuirá.

Sin embargo, en el corto plazo, no existe mucha evidencia de que ello esté sucediendo en otros países que se volcaron hacia el modelo exportador, como Chile. Es posible que el éxito en los mercados de exportación requiera competencia en actividades económicas moderadamente intensivas en capital, puesto que en muchas actividades manufactureras, como la fabricación de prendas de vestir y deportivas, la fuerza laboral es incluso más barata en algunas partes de Asia y África y, por lo tanto, es posible que los países latinoamericanos no tengan una ventaja comparativa en lo que respecta a la fuerza laboral. En balance, parece razonable predecir que el Perú continuará teniendo altos niveles de subempleo, un SIU grande y bajos salarios durante algunos años.

Los sueldos constituyen otra área en la cual los resultados pueden variar. Por un lado, en una economía de libre mercado, es probable que el exceso de oferta laboral mantenga los sueldos bajos en el corto plazo. Por otro lado, sería posible que un Presidente con una agenda política diferente

reactivara el sueldo mínimo real a un nivel que llegara a ser una obligación restrictiva en el mercado laboral.

Las relaciones laborales han sido menos problemáticas bajo Fujimori que durante los ochenta, y puede que esto refleje la combinación de la incapacidad de los sindicatos para proteger a sus afiliados de los efectos de la hiperinflación y el incremento en el número de trabajadores con contratos temporales o de corta duración. Es probable que esto continúe en el corto plazo, a menos que los sindicatos encuentren algo sobre lo cual reconstruir su apoyo o que un nuevo Presidente sea elegido con la intención de resucitar el movimiento sindical.

Es probable que el programa de privatización sea sostenible. Es un componente importante de los programas de ajuste estructural y parece improbable que sea elegido un Presidente con un programa de renacionalización de las antiguas compañías estatales o de nacionalización de nuevas empresas, aunque una administración futura podría desacelerar el proceso de privatización y su magnitud y, por tanto, la naturaleza del programa.

Asimismo, es probable que el nuevo sistema de seguridad social también sea sostenible. A medida que la proporción de la fuerza laboral en el sistema de seguros privados aumente, será más difícil volver al antiguo sistema de pensiones y seguridad social estatal.

Tres de las variables analizadas en este capítulo (empleo, la estructura del mercado laboral y los sueldos) se encuentran mayormente fuera del control del Presidente y su gobierno y, por ello, los cambios en estas variables no fueron intencionales, puesto que comenzaron antes de 1990. Los cambios en los contratos laborales, la privatización y el sistema de seguridad social sí fueron intencionales.

¿Se podrían haber evitado estos cambios? Sí, en el caso de la privatización y la reforma del sistema de seguridad social, ya que la iniciativa provino del gobierno y se podían haber indexado los sueldos. Sin embargo, estas medidas habrían sido inconsistentes con la política económica general del gobierno.

La respuesta es menos clara en el caso de otras variables. Los cambios más grandes se dieron antes de 1990, así que la pregunta no es si Fujimori podía haber evitado tales cambios sino si los hubiera revocado o hubiera minimizado su impacto en el mercado laboral.

Es difícil advertir cómo estas tendencias dentro del mercado laboral se hubieran podido revertir, dadas las limitaciones de un programa de ajuste estructural, y la necesidad de mantener la confianza de la banca internacional. Los graves efectos negativos del programa económico heterodoxo del presidente García sobre la economía sugieren que no hay una solución fácil.

No obstante, una vez que la economía estaba bajo control, hubiera sido posible dedicar más recursos a la reducción de los altos niveles de pobreza directamente, a través de programas de trabajo u otras medidas dirigidas a los pobres. Éste fue uno de los rasgos del proceso de ajuste en Chile bajo la dictadura militar y que parece haber reducido los niveles básicos de pobreza⁵¹. En agosto de 1991 se estableció el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), con la ayuda de un préstamo comercial de 425 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo para "financiar...proyectos de inversión social en las áreas de empleo, salud, nutrición, educación básica y otras áreas que benefician a la población pobre"⁵². Dicho fondo estaba bajo el control del Ministerio de la Presidencia, y aunque Kay sugiere que hubo una alta correlación entre las localidades más beneficiadas por los programas de obras públicas y el voto de Fujimori en las elecciones de 1995, concluye que:

"una alianza cada vez más profunda entre el ejecutivo y un ejército más politizado, junto con la creación de agencias vinculadas al poder ejecutivo, la recentralización de la autoridad y la desintegración del sistema de partidos, permitió a Fujimori utilizar los recursos económicos del Estado para diseñar un ambicioso programa de inversión social y reforma infraestructural"⁵³.

En el Perú, las encuestas de opinión sobre la popularidad del presidente Fujimori normalmente se llevan a cabo en Lima y puede que no representen adecuadamente la opinión del electorado fuera de la capital. A pesar de ello, aparentemente, la opinión pública ha variado y es posible que algunos de los que en 1992 estaban a favor de la reelección del Presidente que acabó con la inflación en 1990, se sientan más frustrados con la situación de "crecimiento sin empleo" actual, donde el PNB ha experimentado aumentos impresionantes pero los niveles de subempleo continúan siendo altos.

51. Véase Graham, C., "From Emergency Employment to Social Investment: Changing Approaches to Poverty Alleviation in Chile" en Angell, A. y B. Pollock (eds.), *The Legacy of Dictatorship: Political, Economic and Social Change in Pinochet's Chile*, Liverpool: University of Liverpool Institute of Latin American Studies, Monograph Series No. 17, 1993, pp. 27-74.

52. Kay, B.H., *op. cit.*, p. 78.

53. *Ibid.*, p. 89.

Adolfo Figueroa ha enfatizado los problemas de "exclusión social" que complican el proceso de avance económico para muchos en el Perú⁵⁴. La falta de habilidad del gobierno de Fujimori para asistir a los pobres puede socavar el apoyo del electorado hacia la permanencia del experimento neoliberal. Este peligro también puede afectar a otros países, donde los que se han beneficiado en el corto plazo son pocos y los perdedores son muchos, y donde la desigualdad de ingresos agrava el problema:

"Con un crecimiento menor, quizás consecuencia de la necesidad apremiante de corregir los déficit en la balanza de pagos, puede que los problemas de distribución de ingresos acaben con el neoliberalismo. La prueba que se presentará más adelante es si el paradigma neoliberal demuestra ser suficientemente moldeable como para definir un papel constructivo del Estado que refuerce la balanza de pagos, redistribuya los ingresos y establezca las bases para un crecimiento sostenido sin volver a los excesos del pasado...La caída en las tasas de crecimiento en la región sugieren que los gobiernos de América Latina han estado viviendo no sólo de dinero prestado sino también de tiempo prestado"⁵⁵.

Los países de América Latina ofrecen varios ejemplos de candidatos presidenciales que prometieron mucho, en términos de reforma económica y progreso, pero que fracasaron dramáticamente y causaron tanto daño económico que uno se pregunta, en primer lugar, cómo fueron elegidos. Se espera que el Perú no tenga la suerte de sufrir ese tipo de presidentes en el futuro. Sin embargo, en vista de la historia, todo lo que uno puede hacer es simplemente especular.

54. Véase Figueroa, A., "Peru: Social Policies and Economic Adjustment in the 1980s", en Lustig, N. (ed.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, DC: The Brookings Institute, 1995, pp. 375-399; y Figueroa, A., T. Altamirano y D. Sulmont, *Social Exclusion and Inequality in Peru*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1996.

55. Bird, G. y A. Helwege, *Can Neoliberalism Survive in Latin America?*, University of Surrey Centre for International Economic Studies, Working Paper No. 96/3, 1996, pp. 32-33.

Referencias

- Abugattas, L., "Estabilización, reforma estructural e industria en el Perú, 1990-1995: lineamientos para una política de desarrollo industrial", en *Socialismo y Participación*, 74, No. 1, 1996, pp. 9-40.
- Altimir, O., "Income Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment" en Bird, G. y A. Helwege (eds.), *Latin America's Economic Future*, London: Academic Press, 1994, pp. 265-302.
- Angell, A. y B. Pollock (eds.), *The Legacy of Dictatorship: Political, Economic and Social Change in Pinochet's Chile*, Liverpool: University of Liverpool Institute of Latin American Studies, Monograph Series No. 17, 1993.
- Arenas de Mesa, A. y F. Bertranou, "Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina" en *World Development*, 25, marzo 1997, pp. 329-348.
- Baer, W. y W. Maloney, "Neoliberalism and Income Distribution in Latin America", en *World Development*, 25, marzo 1997, pp. 311-327.
- Berry, A., "The Income Distribution Threat in Latin America", en *Latin American Research Review*, 32, No. 2, 1997, pp. 3-40.
- Bird, G. y A. Helwege, *Can Neoliberalism Survive in Latin America?*, University of Surrey Centre for International Economic Studies, Working Paper No. 96/3, 1996.
- Bird, G. y A. Helwege (eds.), *Latin America's Economic Future*, London: Academic Press, 1994.
- Boloña, C., "The Viability of Alberto Fujimori's Economic Strategy", en Gonzales de Olarte, E. (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment*, University of Miami: North-South Press, 1996, pp. 183-264.
- Boza, B. (ed.), *Invirtiendo en el Perú: guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994.
- Bruno, M. y B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Washington, D.C.: The World Bank, 1997.
- Bulmer-Thomas, V. (ed.), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Basingstoke: Macmillan, 1996.
- Burki, S.J., S-R Aiyer, y S. Edwards (eds.), *Annual Bank Conference on Development in Latin America 1995*, Washington, DC: World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1995.
- Calderón, F., "The Trade Union System: Its Background and Future Prospects", en *CEPAL Review*, 49, abril 1993, pp. 103-115.
- Crabtree, J., *Peru under García: An Opportunity Lost*, Basingstoke: Macmillan, 1992.
- De Soto, H. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, London: I.B. Tauris, 1986.
- Devlin, R., "Privatization and Social Welfare in Latin America", en Bird, G. y A. Helwege (eds.), *Latin America's Economic Future*, London: Academic Press, 1994, pp. 185-228.
- Diwan, I. y M. Walton, "How International Exchange, Technology and Institutions Affect Workers: An Introduction", en *World Bank Economic Review*, 11, enero 1997, pp. 1-15.

- Dornbusch, R. y J. Edwards, (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Figueroa, A., "Peru: Social Policies and Economic Adjustment in the 1980s", en Lustig, N. (ed.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, DC: The Brookings Institute, 1995, pp. 375-399.
- Figueroa, A., T. Altamirano y D. Sulmont, *Social Exclusion and Inequality in Peru*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1996.
- Galal, A. y M. Shirley (eds.), *Does Privatization Deliver? Highlights from a World Bank Conference*, Washington, DC: The World Bank, 1994.
- Gonzales de Olarte, E. (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment*, University of Miami: North-South Press, 1996.
- Graham, C., "From Emergency Employment to Social Investment: Changing Approaches to Poverty Alleviation in Chile" en Angell, A. y B. Pollock (eds.), *The Legacy of Dictatorship: Political, Economic and Social Change in Pinochet's Chile*, Liverpool: University of Liverpool Institute of Latin American Studies, Monograph Series No. 17, 1993, pp. 27-74.
- Hachette, D., R. Lüders y G. Tagle, "Five Cases of Privatisation in Chile", en Sánchez, M. y R. Corona (eds.), *Privatization in Latin America*, Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1993, pp. 41-100.
- Horton, S.; R. Kanbur y D. Mazumdar (eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment, Volume 1: Issues Papers*, Washington, DC: The World Bank, 1994a.
- Horton, S.; R. Kanbur y D. Mazumdar (eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment, Volume 2: Case Studies*, Washington, DC: The World Bank, 1994b.
- IILS, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1993.
- ILO, *1996 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, Geneva: International Labour Office, 1996a.
- ILO, *World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context*, Geneva: International Labour Office, 1996b.
- ILO, *World Labour Report 1995*, Geneva: International Labour Office, 1995a.
- ILO, *World Employment 1995*, Geneva: International Labour Office, 1995b.
- ILO, *Conditions of Work Digest 1995: Working Time Around the World*, Geneva: International Labour Office, 1995c.
- ILO, *1995 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, Geneva: International Labour Office, 1995d.
- ILO, *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile: ILO Regional Office Working Paper No. 7, 1994.
- ILO, *Surveys of Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment: An ILO Manual on Concepts and Methods*, Geneva: International Labour Office, 1990.
- ILO, *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva: ILO, 1972.
- Infante, R., *Perú. Ajuste del mercado laboral urbano y sus efectos sociales: evolución y políticas*, Lima: OIT, 1995.
- Instituto Cuánto, *Ajuste y economía familiar: 1985-1990*, Lima: Instituto Cuánto, 1991.

- Kay, B.H., "'Fujipopulism' and the Liberal State in Peru, 1990-1995", en *Journal of Inter-American Studies*, 38 (4), 1996, pp. 55-98.
- Krueger, A.B., "International Labor Standards and Trade", en Bruno, M. y B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Washington, D.C.: The World Bank, 1997, pp. 281-302.
- Lago, R., "The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985-1990" en Dornbusch, R. y J. Edwards, (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 263-330.
- Lagos, R.A., "Labour Market Flexibility: What Does it Really Mean?", en *CEPAL Review*, 54, diciembre 1994, pp. 81-94.
- Lagos, R.A., *Effects of Extreme De-Regulation of the Labour Market: Chile 1974-1990*, Santiago: OIT Equipo Técnico Multidisciplinario, Working Paper No. 17, 1995.
- Londoño, J.L., "Poverty, Inequality and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025", en Burki, S.J., S-R Aiyer, y S. Edwards (eds.), *Annual Bank Conference on Development in Latin America 1995*, Washington, DC: World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1995. pp. 129-154.
- Lustig, N. (ed.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, DC: The Brookings Institute, 1995.
- Maclsaac, D.J. y H.A. Patrinos, "Labour Market Discrimination against Indigenous People in Peru" en *Journal of Development Studies*, 32, diciembre 1995, pp. 218-233.
- Marcouiller, D.; V. Ruiz de Castilla y C. Woodruff, "Formal Measures of the Informal-Sector Wage Gap in Mexico, El Salvador and Peru", en *Economic Development and Cultural Change*, 1997, pp. 367-392.
- Marshall, A., *The Impact of Labour Law on Employment Practices: Temporary and Part-Time Employment in Argentina and Peru*, Geneva: International Institute for Labour Studies Discussion Paper DP/38/1991, 1991.
- Mauceri, P., "State Reform, Coalitions and the Neoliberal *Autogolpe* in Peru", en *Latin American Research Review*, 30 (1), 1995, pp. 7-37.
- Mesa-Lago, C., "Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases", en *World Development*, abril 1997, pp. 497-517.
- Mesa-Lago, C., *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, London: Lynne Rienner, 1994.
- Mesa-Lago, C., "Protection for the Informal Sector in Latin America and the Caribbean by Social Security or Alternative Means", en Tokman, V.E. (ed.), *Beyond Regulation: The Informal Sector in Latin America*, London: Lynne Rienner, 1992, pp. 169-206.
- Morley, S.A., *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- NACLA, "Latin America in the Age of the Billionaires", en *Report on the Americas*, 30 mayo/junio 1997, pp. 19-44.
- NACLA, "Privilege and Power in Fujimori's Peru", en *Report on the Americas*, 30 julio/agosto 1996, pp. 15-43.

- Paredes, C.E. y J.D. Sachs (eds.), *Peru's Path to Recovery: A Plan for Economic Stabilization and Growth*, Washington, DC: Brookings Institute, 1991.
- Pasco, M., "Contratos de trabajo", en Boza, B. (ed.), *Invirtiendo en el Perú: guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994, pp. 415-424.
- Pinzàs, T., "Political Conditions, Economic Results and the Sustainability of the Reform Process in Peru", en Gonzales de Olarte, E. (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment*, University of Miami: North-South Press, 1996, pp. 127-146.
- Psacharopoulos, G. y otros, *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*, Washington, DC: World Bank Technical Paper No. 351, 1997.
- Sánchez, M. y R. Corona, (eds.), *Privatization in Latin America*, Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1993.
- Tandon, P., "Mexico", en Galal, A. y M. Shirley (eds.), *Does Privatization Deliver? Highlights from a World Bank Conference*, Washington, DC: The World Bank, 1994, pp. 59-74.
- Thomas, J.J., "The New Economic Model and Labour Markets in Latin America", en Bulmer-Thomas, V. (ed.), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Basingstoke: Macmillan, 1996, pp. 79-102.
- Thomas, J.J., *Surviving in the City: The Urban Informal Sector in Latin America*, London: Pluto Press, 1995.
- Tokman, V.E. y E. Klein, *Regulation and the Informal Economy: Microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica*, London: Lynne Rienner, 1996.
- Tokman, V.E. (ed.), *Beyond Regulation: The Informal Sector in Latin America*, London: Lynne Rienner, 1992.
- Tulchin, J.S. y G. Bland (eds.), *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy?*, Boulder: Lynne Rienner, 1994.
- U.N., *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1995-1996*, New York: United Nations, 1996.
- U.N., *The World's Women 1995: Trends and Statistics*, New York: United Nations, 1995.
- U.S. Department of Labor, *The Informal Sector and Worker Rights*, Washington DC: U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, 1992.
- Van der Hoeven, R. y F. Stewart, *Social Development during Periods of Structural Adjustment in Latin America*, Geneva: ILO Interdepartmental Project on Structural Adjustment Occasional Paper No. 18, 1993.
- Van der Hoeven, R. y G. Sziraczki, *Lessons from Privatization: Labour Issues in Developing and Transitional Countries*, Geneva: ILO, 1997.
- Varillas, A., "Legislación laboral", en Boza, B. (ed.), *Invirtiendo en el Perú: guía legal de negocios*, Lima: Pacific Press, 1994, pp. 405-413.
- Valverde, L., "Los límites del método", en *Coyuntura Laboral*, julio 1997, pp. 2-4.
- Verdera, F., "Empleo asalariado temporal y a tiempo parcial en Lima Metropolitana entre 1984 y 1989", en ILS, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1993, pp. 232-274.

- Verdera, F., "Evaluación de la reforma laboral peruana, 1990-1995", en *Boletín de Opinión*, Lima: Consorcio de Investigación Económica, junio 1996, pp. 3-10.
- Webb, R. y G. Fernández-Baca, *Perú en números 1996: anuario estadístico*, Lima: Cuánto, 1996.
- Webb, R. y G. Fernández-Baca, *Perú en números 1992: anuario estadístico*, Lima: Cuánto, 1992.
- Webb, R. y G. Fernández-Baca, *Perú en números 1991: anuario estadístico*, Lima: Cuánto, 1991.
- World Bank, *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*, Washington, DC: World Bank, 1995a.
- World Bank, *Regional Perspectives on World Development Report 1995: Labor and Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, DC: World Bank, 1995b.
- World Bank, *Latin America and the Caribbean: A Decade after the Debt Crisis*, Washington, DC: World Bank, 1993.
- Yepes del Castillo, E., "Sindicalismo y precarización del empleo en el Perú", en ILS, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Geneva: International Institute for Labour Studies, 1993, pp. 275-301.
- Zuvekas Jr., C., "Latin America's Struggle for Equitable Economic Adjustment", en *Latin American Research Review*, 32, No. 2, 1997, pp. 152-169.

INSTITUCIONES

IX

Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997)

Javier de Belaunde L. de R.

1. La organización del sistema de justicia en el Perú. Los principios aplicables a la función jurisdiccional

1.1 La organización del sistema de justicia en el Perú

El sistema de justicia en el Perú, entendido como el conjunto de instituciones estatales vinculadas a la resolución de los conflictos y a la defensa de la legalidad, está organizado a partir de lo dispuesto por la Constitución de 1993.

El sistema de justicia en el Perú tiene como órganos básicos: el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Constitucional. Adicionalmente, podemos decir que el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura tienen un importante rol en la selección de jueces. La Defensoría del Pueblo, aunque no constituye órgano jurisdiccional, es autónomo y está concebido para la defensa de los derechos constitucionales de la persona y la comunidad.

El Poder Judicial

Constitucionalmente es uno de los tres poderes del Estado, con autonomía frente al Poder Ejecutivo (Gobierno) y al Poder Legislativo (Parlamento o Congreso) y está organizado bajo una estructura piramidal y jerárquica, con una Corte Suprema en la cúspide que ejerce su competencia sobre todo el territorio nacional.

En lo jurisdiccional, la Corte Suprema está dividida en tres salas especializadas, una en asuntos civiles, otra en penales y la otra dedicada a los asuntos de derecho constitucional, contencioso administrativo, laboral y agrario. Cada Sala de la Corte Suprema está conformada por cinco vocales supremos.

En un segundo nivel se encuentran las denominadas Cortes Superiores, organizadas de acuerdo con un criterio territorial, según una división del país en Distritos Judiciales. Cuentan con Salas Especializadas (en materia civil, de familia, penal, laboral, de derecho público), las cuales se conforman, por lo general, con tres magistrados denominados vocales superiores.

En un primer nivel, en cada Distrito Judicial y dependiendo administrativamente de la Corte Superior, se encuentran los Juzgados Especializados a cargo de un juez. Hay jueces civiles, penales, laborales y de familia. En este primer nivel se encuentran también los Juzgados de Paz Letrados, para asuntos de menor cuantía. Hasta aquí, la justicia es profesional en tanto está a cargo de abogados que han sido designados jueces.

Finalmente, encontramos a los denominados Juzgados de Paz que deben existir, por lo menos uno, en cada centro poblado del país y están encargados de atender y resolver los litigios cotidianos. Aunque su función es básicamente conciliadora, en la práctica suelen resolver incluso más allá de su competencia. La ejercen ciudadanos respetables que no necesitan ser abogados¹. Adicionalmente, la Constitución Política de 1993 ha reconocido a las comunidades campesinas y nativas (selváticas), la posibilidad de ejercer funciones jurisdiccionales conforme a su derecho consuetudinario².

Conforme lo establece la Constitución Política de 1993, paralelamente existe el fuero militar, el cual tiene jurisdicción sobre los miembros de las Fuerzas Armadas y la policía en los delitos de función. Los civiles no se encuentran sometidos a los tribunales militares salvo los casos de delitos de traición a la patria, terrorismo (en los casos que señale la ley) y respecto de las infracciones a la Ley del Servicio Militar Obligatorio. El órgano máximo de la justicia militar es el Consejo Supremo de Justicia Militar, que es la segunda y definitiva instancia dentro de la jurisdicción militar. La Corte Suprema sólo conoce en casación, las sentencias del fuero militar cuando se imponga la pena de muerte.

El Ministerio Público

Es el órgano autónomo encargado de promover de oficio o a petición de parte, las acciones para la defensa y protección de la legalidad y de los intereses públicos. Conduce la investigación del delito, así como es el titular de la acción penal; al Ministerio Público le corresponde denunciar ante el Poder

1. El tema de la justicia de paz ha merecido diversos estudios. Puede consultarse como uno de los primeros trabajos a Pasara, Luis, *Derecho y sociedad en el Perú*, Lima: Ediciones El Virrey, 1988, pp. 219-231. Un trabajo de mucho interés es el de Brandt, Hans-Jürguen, *En nombre de la paz comunal*, Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1990.

2. *Constitución Política de 1993*, "Artículo 149).- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial".

Judicial la comisión de delitos y representar a la sociedad en los procesos judiciales.

El Ministerio Público se organiza de la siguiente manera: el funcionario de más alta jerarquía es el Fiscal de la Nación, quien es elegido entre los fiscales supremos que, siguiendo el principio de especialización, pueden serlo en materia civil, penal o contencioso-administrativa; a continuación se encuentran los fiscales superiores y luego, los fiscales provinciales.

El Tribunal Constitucional

No forma parte integrante del Poder Judicial y está diseñado como un órgano constitucional autónomo, encargado del control de la constitucionalidad. Lo integran siete magistrados y sus principales funciones son: declarar, en instancia única, la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley; conocer en última instancia los procesos constitucionales (amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y acción de cumplimiento); y resolver los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución y las leyes entre los diversos órganos constitucionales y poderes del Estado. Sus integrantes son elegidos por el Poder Legislativo, con una votación no menor a los dos tercios del número legal de congresistas.

Es necesario indicar que Perú es parte contratante del Convenio Interamericano de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y se encuentra sometido a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas sentencias y opiniones consultivas son de aplicación directa en el ordenamiento jurídico peruano.

El Consejo Nacional de la Magistratura

Es la institución encargada de cumplir con tres funciones, especialmente importantes dentro del sistema de justicia en el Perú: la primera, es la selección y nombramiento de los jueces y fiscales de todo nivel del Poder Judicial y del Ministerio Público; en segundo lugar, lleva a cabo la ratificación de los mismos, cada siete años; finalmente, es el encargado de aplicar la sanción de destitución a jueces y fiscales de todas las instancias y categorías. Está conformado por siete miembros, dos elegidos por órganos del sistema judicial (Corte Suprema y Ministerio Público) y cinco por organizaciones de la sociedad civil (Colegio de Abogados, Colegios Profesionales y Universidades), buscando así la independencia en el ejercicio de sus funciones.

La Academia de la Magistratura

Es el órgano autónomo (pero perteneciente al Poder Judicial) encargado, constitucionalmente, de la tarea de formación y capacitación de los jueces y fiscales, para efectos de su selección y promoción.

El Defensor del Pueblo

Siguiendo la tradición del Ombudsman, es el encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. La creación de la Defensoría del Pueblo es una novedad de la Constitución de 1993. Tiene sólo un año de funcionamiento, no obstante viene logrando ganar legitimidad ante la opinión pública.

1.2 Los principios aplicables a la función jurisdiccional en el Perú

Dentro de esta visión general de la justicia en el Perú, resulta pertinente indicar que la Constitución establece principios y derechos que son de aplicación en la función jurisdiccional³. Entre éstos podemos citar los siguientes: **la independencia en el ejercicio de sus funciones**, por el cual el juez sólo está sometido a la Constitución y la ley al momento de resolver una causa; **la observancia del debido proceso** (*due process of law*), que garantiza la defensa de los derechos materiales en un proceso, equilibrado, con normas preestablecidas que permiten el ejercicio del derecho de defensa en toda su extensión; **la publicidad de los procesos**, salvo las excepciones establecidas para salvaguardar la intimidad de los participantes, que proscribire la realización de procesos secretos; **la pluralidad de instancia**, que asegura el derecho a obtener una revisión de lo resuelto por un juez; **la aplicación de la ley más favorable al reo**, que recoge el principio universal del indubio pro reo; el derecho de defensa, que asegura entre otras cuestiones, el derecho a ser citado y oído; **la gratuidad en el acceso a la justicia**, que asegura que ninguna persona se vea privada de su derecho a un proceso justo por causas económicas; la motiva-

3. Estos principios han sido consagrados por la Constitución Política de 1993, en su artículo 139I. La anterior Constitución de 1979 también establecía, bajo el nombre de garantías de la administración de justicia, estos principios. Para un análisis de estos principios y garantías, bajo el régimen de la Constitución de 1979, puede consultarse a Quiroga León, Aníbal, "Las garantías constitucionales de la administración de justicia", en Bernales, Enrique y otros, *La Constitución diez años después*, Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1989, pp. 289-336.

ción de las resoluciones judiciales, que exige fundamentación expresa de ellas en los hechos y en el derecho.

2. Los problemas de la justicia en el Perú. Su incidencia en la gobernabilidad. Las premisas básicas para una reforma judicial

2.1 Los problemas crónicos de la justicia en el Perú

El Poder Judicial en el Perú adolece de niveles de aprobación de la opinión pública, generalmente éstos son extremadamente bajos. Si bien es un fenómeno antiguo, en los últimos años, ha sido considerado como una de las instituciones menos confiables del país. El Poder Judicial ha sufrido, históricamente, de graves problemas que, como consecuencia natural, explican su grave desprestigio y la poca credibilidad de la población.

Uno de los problemas más graves que ha enfrentado el Poder Judicial ha sido su falta de autonomía frente al poder político. Ello ha originado que históricamente el Poder Judicial no haya sido un órgano independiente capaz de hacer respetar los derechos individuales frente a los abusos del Estado, ni tampoco haya significado un límite frente a los excesos de los gobernantes. Una de las razones principales, mas no la única, de esta falta de independencia ha sido la intervención de los poderes políticos en el nombramiento de los jueces. Así, en la anterior Constitución Política de 1979, el Presidente de la República nombraba a los jueces, vocales superiores y vocales supremos (éstos debían ser ratificados por el Senado) escogiendo entre los candidatos propuestos en una terna elaborada por el Consejo Nacional de la Magistratura. El uso de estas facultades ha facilitado la dependencia de la magistratura a los dictados del poder.

El problema de la falta de recursos económicos y las inadecuadas condiciones de trabajo en el Poder Judicial han sido un factor determinante de la situación en la que se encuentra. Se trata de un grave problema que tiene su punto de partida en la falta de atención presupuestal. La insuficiencia crónica de recursos ha afectado al sistema de justicia en casi todas sus dimensiones. Así, sueldos bajos, locales inadecuados, ausencia de las mínimas condiciones de trabajo, inexistencia de bibliotecas, hasta la falta de disponibilidad en muchos lugares del país del diario oficial donde se publican las normas legales, reflejan claramente la ausencia de un compromiso por parte del poder político por dotar de condiciones materiales mínimas al Poder Judicial. El problema ha sido demasiado reiterado y evidente para ser casual; parece claro que a los políticos no les ha interesado tener un Poder Judicial fuerte.

A ello debemos sumar la obsolescencia de la organización judicial. No sólo absoluta falta de modernidad sino irracionalidad organizativa, que llevó, por ejemplo, a que un juez civil en Lima sea responsable de más de 5,000 casos al mismo tiempo.

La suma de estos factores puede ayudar a explicar, a su vez, la existencia de un fenómeno de corrupción que en algunos momentos llegó a ser especialmente agudo. Indudablemente, a ello ha contribuido de manera significativa el negocio de la droga.

Junto con todo lo anterior, encontramos una progresiva disminución de la capacidad profesional de los jueces, consecuencia lógica de lo poco atractivo que resultaba ingresar al Poder Judicial para aquellos abogados mejor preparados, a quienes el sector privado les brinda condiciones de trabajo y oportunidades de superación profesional que en el Poder Judicial simplemente serían impensables.

De la misma manera, la existencia de leyes procesales obsoletas originó en lo civil una falta de celeridad total (que en la práctica hace que el sistema perjudique a quien llega a reclamar la restitución de un derecho y favorezca a quien lo violó) y en lo penal, la existencia de un alarmante número de presos inculpados mas no sentenciados.

Así, la falta de confianza ciudadana se explica en la percepción de una justicia lenta y no confiable. Los fallos no son predecibles, la jurisprudencia no se conoce y la que se conoce no es orientadora; el nivel técnico del juez suele ser bajo y generalmente está desubicado ante las nuevas áreas del derecho y de la vida social. La desconfianza del ciudadano toca al sistema judicial, al juez y alcanza así a todo el sistema legal.

Pero quizás uno de los aspectos más gravitantes en esta percepción tiene que ver con la ideología judicial. El razonamiento jurídico de nuestros jueces se ha caracterizado por su formalismo. Los jueces conciben su función, predominantemente, como aplicadores mecánicos de la ley; así, privilegian un razonamiento e interpretación formalista. De esta manera se renuncia a resolver mediante la interpretación judicial los conflictos que frecuentemente, en un país de tanta diversidad cultural como el nuestro, se dan entre la ley y la realidad. Es así que los litigantes no reconocen en las resoluciones judiciales, resoluciones razonables.

La conjunción de todos estos factores ha originado que el sistema de justicia en general, y el Poder Judicial en particular, no goce de reconocimiento por parte de la población; en otras palabras, la vigencia social de la justicia en el Perú es escasa, el ciudadano común y corriente -a partir de su experiencia personal, no necesariamente de los grandes casos de interés nacional- la percibe alejada de sus problemas y ajena a cualquier intento de solucionarlos.

Esta situación origina, como lógica consecuencia, un progresivo abandono o huida de la justicia, entendida como el fenómeno por el cual ciertos problemas que deberían encontrar como su canal o vía institucional de solución la actuación estatal, son resueltos bajo una diversidad de mecanismos informales, extralegales o, más simple y trágicamente, a través de mecanismos francamente ilegales.

Este abandono de los cauces institucionales para la resolución de los conflictos ha afectado, históricamente en nuestro país, de una manera directa, la vigencia del Estado de Derecho y ha puesto en tela de juicio la idea misma de la institucionalidad democrática.

2.2 El Poder Judicial y su incidencia sobre la gobernabilidad en el Perú

Después de un crónico abandono del tema, la problemática del Poder Judicial ha salido recientemente del olvido para ponerse sobre el tapete como un tema de fundamental importancia en el Perú.

Creemos que a ello han contribuido múltiples factores: una violencia que ha socavado las bases mismas del Estado, de la convivencia civilizada, y que ha tenido en la violencia terrorista y en el narcotráfico amenazas fundamentales; la convicción de que es imposible un mínimo respeto a los derechos humanos y a las libertades públicas sin un sistema de justicia razonable y comprometido con valores democráticos; la constatación de que no puede funcionar el mercado ni haber inversión sin un sistema legal y judicial operativo, tanto como la necesidad de buscar la gobernabilidad del país.

Todo esto ha llevado a un consenso y a un convencimiento compartido de que sin un Poder Judicial independiente y eficiente, no hay democracia.

No obstante, ello se da en un contexto más general, pues

"el marco institucional de la sociedad peruana ha demostrado ser incapaz de dar respuesta a los procesos acelerados de cambio social que tuvieron lugar durante los últimos cuatro decenios. Durante este período colapsaron las formas mediante las cuales se ejerce el poder y la autoridad en la conducción de asuntos económicos y sociales; es decir, el Perú ha tenido que enfrentar diversas crisis de gobernabilidad democrática y de buen gobierno".

Así, surge como eje central alrededor del cual comienzan a girar grandes temas nacionales, el tema de la gobernabilidad, entendida como la **posibilidad de ejercer de manera eficiente, eficaz y legítimamente el poder**

4. Sagasti, Francisco y otros, *Democracia y buen gobierno: informe final del proyecto Agenda Perú*, Lima: Apoyo S.A., 1994, p. 30.

para el logro de objetivos sociales y económicos, ligada, a su vez, con la idea de legitimidad,

"en el sentido de que la ciudadanía reconoce el derecho de gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado siempre que ellas estén sujetas a ciertos límites establecidos de antemano y respeten las reglas de juego".

Analizando el problema de la crisis institucional y la falta de vigencia efectiva del sistema legal vinculados al tema de gobernabilidad, el citado Informe del Proyecto Agenda Perú dice:

"con toda probabilidad el obstáculo más importante para que la población identifique como suyas las instituciones del Estado ha sido la inoperancia, la arbitrariedad y la corrupción del Poder Judicial".

Por ello, desde la sociedad civil se ha afianzado la idea de que es necesario, para avanzar en el camino de la gobernabilidad, forjar instituciones que la sociedad pueda reconocer y aceptar como suyas, de un lado, y, de otro, recuperar la confianza ciudadana en el Poder Judicial.

Este es el contexto en el cual desde los medios académicos, profesionales y desde la sociedad, se ha reclamado una reforma judicial. Lo diferente es que este reclamo social ha tenido una respuesta desde el gobierno. Veremos después sus logros y limitaciones.

2.3 Algunas premisas básicas para una reforma judicial⁷

Si bien es cierto que constituye un consenso en el Perú la necesidad de una reforma judicial, éste no es tan amplio cuando se trata de definir qué significa reformar la justicia y, menos aún, cuando se trata de definir las estrategias específicas para encarar dicho cambio.

5. *Ibid.*, p. 20.

6. *Ibid.*, p. 96.

7. El presente párrafo reproduce casi en su integridad la parte correspondiente de la ponencia titulada "Institucionalidad jurisdiccional del Poder Judicial", publicada en el volumen *Nuevas perspectivas para la reforma integral de la administración de justicia en el Perú*, Lima: Ministerio de Justicia, 1994. Dicha ponencia fue elaborada por un grupo de trabajo que el autor coordinó, y cuyo documento base fue preparado por el profesor César San Martín.

Podemos decir que el Poder Judicial debe cumplir dos funciones esenciales: en primer lugar, asegurar la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos fundamentales; y, en segundo lugar, servir para la resolución de los conflictos de intereses entre particulares.

La necesidad de una reforma se sustenta en la situación antes descrita y en muchas otras razones, por todos conocidas:

- a) porque existe una creciente sensación de inseguridad jurídica, de desamparo de los ciudadanos frente a la violencia y el abuso;
- b) porque existe una impunidad estructural frente a quienes violan la ley;
- c) porque existe un reclamo, cada vez más fuerte, de que se respeten los derechos fundamentales y las libertades públicas;
- d) porque la sociedad ha cambiado y cambia a pasos agigantados, mientras que la justicia se ha quedado atada a la estructura de la sociedad colonial;
- e) porque el Perú está inmerso en un proceso de pacificación y construcción o reconstrucción de la democracia, y la eficacia de la justicia se halla ligada a esos procesos;
- f) porque es necesario responder al impacto informático y a las nuevas técnicas de administración ligadas al uso de ordenadores; y,
- g) porque los medios de comunicación social le han dado mayor fuerza y dinamismo a las opiniones sociales sobre el funcionamiento de las instituciones.

Como consecuencia, como apunta Binder, una reforma no debe verse como una modificación de procedimientos, tampoco se trata de ampliar o reducir plazos, suprimir o agregar requisitos o incorporar computadoras. Lo que está en juego es el lugar institucional de la administración de justicia, y ello está atado al Estado de Derecho y a la democracia, en los que el ciudadano cuente con mecanismos concretos de protección, se respeten los derechos humanos y exista la tolerancia política.

Por ello, toda reforma debe, en principio, asumir los principios fundamentales institucionales de la potestad jurisdiccional, que son: **unidad de jurisdicción**, la justicia debe ser servida por verdaderos jueces, independientes e imparciales, donde toda manipulación en su constitución y competencia esté expresamente desterrada; **exclusividad de jurisdicción**, los jueces sólo ejercen funciones jurisdiccionales, es decir -de un lado-, tienen el monopolio de la jurisdicción y -de otro lado- los demás poderes públicos no pueden ejercer jurisdicción; y, **juez natural**, sólo puede juzgar a una persona aquel órgano jurisdiccional que tiene una competencia predeterminada por la ley y que es designado por una norma objetiva de reparto de causas.

Sobre esta base debe concebirse la **independencia judicial**, que es un principio instrumental en virtud del cual los jueces no están sujetos en el ejercicio de su función a órdenes o instrucciones de nadie, desde que les está encomendada la función de tutela del ordenamiento jurídico y que deben actuar dentro del más estricto respeto al principio de jerarquía normativa. Para el aseguramiento efectivo de su vigencia, se requiere del cumplimiento de tres garantías básicas: **vinculación del juez al ordenamiento jurídico**, los jueces son defensores del ordenamiento jurídico, de sus sistema de fuentes: aplican la ley en la medida en que se corresponda con la Constitución, por lo que están obligados a inaplicar una ley o norma jurídica cualquiera si colisiona con la Carta Magna; **la jurisdicción**, en suma obliga a aplicar a los jueces directamente la Constitución, a controlar la legalidad de la potestad reglamentaria del Ejecutivo y a defender los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. **Inamovilidad judicial**, los jueces, cualquiera que haya sido el método de designación, no pueden ser destituidos de sus cargos, salvo por violación de sus deberes judiciales. **Irreductibilidad de los sueldos**, cuyo objetivo es evitar una presión económica por parte de los demás poderes públicos con la amenaza de menoscabar la remuneración de los jueces, por motivos políticos.

Lo importante en todo proceso de reforma es evitar, en primer lugar, la degradación de las garantías procesales, poniendo coto a propuestas que no consideren a la democracia como un determinado modo de ejercer y controlar el poder, y regular la convivencia de los ciudadanos. Todas las propuestas deben pasar por ampliar y profundizar los derechos fundamentales vinculados al proceso: contradicción, defensa, igualdad, intermediación, moralidad, publicidad, etc. Asimismo, debemos rechazar un enfoque que privilegie lo que se denomina la modernización administrativa, esto es, la reducción del enfoque de reforma a definirla como una propuesta de nuevos modelos de administración, mejora de recursos, potenciación de materiales técnicos e informáticos, recomposición de la administración de los tribunales, etc; por cuanto las garantías procesales no son problemas de trámites, más o menos modernos, sino grandes principios institucionales que moldean la relación del Estado con los ciudadanos. También corresponde poner en tela de juicio aquella afirmación, muy común, de que el problema judicial no son las leyes ni los procedimientos, sino los jueces, pues si ellos estuvieran mejor preparados todo funcionaría correctamente, puesto que la bondad de la justicia radica en las características de un sistema judicial que repotencia al buen juez y evidencia al mal juez. El principal capacitador de los jueces es un ejercicio de su función judicial fundada en sanos principios.

Desde lo acotado, siguiendo los planteamientos del profesor Binder, la reforma de la justicia debe ser estructural y multidimensional. La reforma

debe asumir modelos procesales compatibles con los derechos o garantías procesales básicos y abordar las siguientes dimensiones:

- a) La dimensión normativa: las normas vinculadas al proceso y a la organización judicial son necesarias, aunque insuficientes, para modificar la realidad. En Perú, códigos procesales modernos, así como una Ley Orgánica del Poder Judicial reformada, deben permitir un manejo judicial más razonable a tono con las exigencias nacionales.
- b) La dimensión administrativa: el objeto será rescatar al juez de realizar un sinnúmero de actividades de nulo contenido jurisdiccional y generar un sistema de apoyo a la labor judicial.
- c) La dimensión informática: si bien la falta de computadoras no es el principal problema de la justicia peruana, la automatización, correctamente ubicada en un enfoque estructural, repotencia las capacidades del juez y es un instrumento básico al servicio de la justicia.
- d) La dimensión estadística: el control de la gestión judicial, sobre la base de sistemas modernos de levantamiento y análisis estadísticos, es básico para transformar la justicia y permitirá formular políticas de planeación institucional.
- e) La capacitación: se necesita capacitar para el cambio. La capacitación debe orientarse a la comprensión del rol social del juez, del Derecho como límite de poder, de la Constitución como ley básica y la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- f) La dimensión espacial: en un sistema de justicia oral, las salas judiciales deben estar pensadas para el cumplimiento del principio de publicidad y de respeto a la dignidad de las personas.
- g) La dimensión financiera: la justicia necesita contar con fondos imprescindibles para su funcionamiento.

3. *El gobierno del presidente Fujimori frente al Poder Judicial (1990-1995)*

La problemática del Poder Judicial ha estado presente desde el inicio mismo del primer mandato del presidente Alberto Fujimori, en julio de 1990. Así, desde su discurso inaugural, asumió una posición crítica del Poder Judicial que, por otra parte, sintonizaba perfectamente con la idea que la opinión pública tenía de los jueces. Por ello, es importante comprobar cómo el gobierno del presidente Fujimori enfrentó la problemática del Poder Judicial en el contexto de su propio proyecto político o política de gobierno, orientado a una

reforma estructural de la economía abriendo al Perú hacia el mercado internacional.

3.1 Reformas legislativas

Entre 1990 y 1992, el gobierno del presidente Fujimori alienta reformas en la legislación como una manera de superar el abandono legislativo que había en torno al Poder Judicial. De este período -en el cual parece ser que la reforma se concibe centrada en un cambio de leyes- son la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal, el Código Procesal Civil y el Código Procesal Penal.

La Ley Orgánica del Poder Judicial (que contiene el desarrollo de la organización judicial), promulgada en 1991, fue el resultado de un largo proceso de elaboración y discusión que constituyó un serio esfuerzo por dotar al Poder Judicial de elementos necesarios para reforzarlo institucionalmente. En este sentido, es destacable la creación de un sistema de órganos de gobierno dentro del Poder Judicial, diferentes a los órganos jurisdiccionales, ya que uno de los aspectos más graves en la situación del Poder Judicial había sido su incapacidad para generar planes y programas, y su absoluta falta de iniciativa para impulsar reformas. Fundamentalmente, ello se debía a la propia estructura organizativa del Poder Judicial, que no separaba claramente las funciones jurisdiccionales de las de gobierno y administración. En ese contexto, la Ley Orgánica del Poder Judicial consagró, por primera vez, el denominado Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, como órgano encargado de la conducción de los planes de desarrollo y manejo administrativo del Poder Judicial. Si bien es cierto que algunas disposiciones específicas no eran las más idóneas para asegurar estas funciones, sí es importante destacar que con esta Ley Orgánica se enfrentó por primera vez el problema de la administración y gobierno del Poder Judicial.

El Código Procesal Civil ha significado un importante avance; igual lo fue el Código Penal que estableció un sólido sistema de garantías penales; el Código Procesal Penal trae una reforma sustancial del proceso penal: el Ministerio Público será el conductor de la investigación penal y el juez penal quien resuelva.

No obstante estos avances legislativos, el golpe de Estado de abril de 1992 limitó en importante medida la real aplicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Una inadecuada atención presupuestal ha limitado la eficacia de la aplicación del nuevo Código Procesal Civil; diversas modificaciones legislativas han desfigurado el Código Penal (no sólo las normas que reprimen el delito de terrorismo, sino que han proliferado leyes penales de carácter especial), a punto que "para reconocidos penalistas peruanos este fenómeno no es

sino la consolidación de un Derecho Penal autoritario⁸; y finalmente, por presiones (predominantemente de sectores de la policía que no desean someterse al Ministerio Público) y limitaciones económicas (falta de recursos para un cambio de sistema), el Código Procesal Penal promulgado en 1991 no entra aún en vigencia.

3.2 El golpe de Estado de abril de 1992

En el discurso presidencial del 5 de abril de 1992, destinado a justificar ante la opinión pública el golpe contra el Congreso y el Poder Judicial, se acusó a los jueces de corrupción, incompetencia, de cierta complicidad con el terrorismo, así como de estar sometidos a directrices político-partidarias, lo que motivó que en los días inmediatamente posteriores al golpe de Estado se procediera a la destitución de casi todos los vocales supremos, un gran número de jueces de todas las instancias, del Fiscal de la Nación, de todos los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales (que bajo la Constitución Política de 1979, cumplía una función similar a la del actual Tribunal Constitucional), de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Inmediatamente después, se nombraron miembros provisionales de la Corte Suprema y se autorizó a ésta a efectuar un procedimiento de evaluación y destitución de magistrados de las instancias inferiores. Todo ello motivó que muchos jueces fueran destituidos sin permitirles ejercer su derecho de defensa, siendo reemplazados por magistrados provisionales.

Parecía ser que, otra vez, en Perú se entendía la reforma judicial como un cambio de personas. El golpe de Estado pretende ser justificado -entre otros factores- por la grave situación del Poder Judicial, y a ella se responde con un masivo cambio de funcionarios. Además de la ilegalidad del método, la consecuencia es peor: un Poder Judicial predominantemente en manos de jueces provisionales, con un nombramiento absolutamente ajeno a cualquier garantía de independencia.

De esta época, en la que el gobierno adoptó la denominación de Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, data la promulgación de la legislación anti-terrorista y la creación de una justicia especial.

3.3 La legislación anti-terrorista

8. Rivera Paz, Carlos, *La reforma del Poder Judicial en el Perú*, Lima: mimeo, 1997, p. 21.

La crítica social al servicio de justicia se había extendido a su rol frente al terrorismo. Un importante estudio sobre la materia, señala:

"Una de las instituciones estatales que ha sufrido las críticas más severas de parte de la opinión pública por su incapacidad para frenar el terrorismo en los últimos años ha sido el Poder Judicial. Son datos de la realidad la morosidad, lenidad e ineficacia de los fallos judiciales en materia del juicio a los inculpados por terrorismo, así como la evidente corrupción y la tendencia a ceder al chantaje del terror de algunos magistrados que no condenaron a acusados de narcotráfico, terrorismo o a autoridades políticas.

El ingeniero Fujimori se valió de estos hechos para justificar la reorganización de la administración de justicia emprendida el 5 de abril de 1992. Esta situación del sistema de administración de justicia en el Perú es atribuible no sólo a algunos jueces, sino a un marco jurídico incompleto e insuficiente y a una labor defectuosa de la policía y los militares en la detención e investigación de los inculpados por terrorismo. En el momento de dictar sentencia muchas veces se optó por absolver a los acusados, en tanto las irregularidades cometidas en la etapa policial impedían un proceso garantista. La imagen externa era que los terroristas atemorizaban a los jueces y que éstos no tenían capacidad para sancionar severamente (...). La opción gubernamental en favor de los Tribunales Militares para el juzgamiento de los terroristas y acusados por traición a la patria obedece a esta negativa valoración de la labor judicial (...)".

Las primeras leyes de represión al terrorismo son de 1981 y 1987. Los fiscales dirigen la investigación y los tribunales ordinarios eran competentes. Se había cuidado en ellos, el respeto a los derechos de los inculpados y la competencia de las instituciones democráticas para el juzgamiento.

"Sin embargo, es evidente que mediante un hábil aprovechamiento de los recursos legales democráticos, reconocidos miembros de los grupos terroristas lograron en algunos casos ser absueltos por los jueces, quienes no podían condenar por "falta de pruebas" (...)".

En 1991, el gobierno del presidente Fujimori había aprobado los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal. Estos nuevos Códigos trataban la represión del delito de terrorismo. No obstante,

9. Vidal, Ana María (coordinadora), *Los decretos de la guerra: dos años de políticas antisubversivas y una propuesta de paz*, Lima: IDS, 1993, pp. 30-38.

10. *Ibid.*

"dentro de una opción legislativa favorable a la despenalización, la Comisión redactora del Código Penal introdujo normas garantistas para todos los inculpados, incluso los acusados por terrorismo... su vigencia ha sido suspendida por la legislación anti-terrorista promulgada después del 5 de abril ... según las autoridades del gobierno las normas del Código Penal eran inadecuadas dentro del marco de guerra interna en el cual se encuentra el país (...)".

Después del golpe de Estado del 5 de abril, se modifican radicalmente las leyes penales para la represión del terrorismo. Se dicta una nueva ley que tipifica y sanciona el delito de terrorismo. La mínima pena es de 20 años de prisión para las distintas figuras que constituyen el delito. Así, en esta línea,

"se ha instaurado la pena de cadena perpetua, se ha dispuesto que sean tribunales militares los que juzguen a los líderes terroristas, se ha incorporado el delito de traición a la patria para casos de líderes terroristas, entre otros cambios que obedecen a una política estatal de sobre-criminalización.

Hay que recordar que la represión al terrorismo en el Perú se da dentro del marco general de la legislación sobre Estados de Emergencia, en la cual son las Fuerzas Armadas las encargadas de restablecer el orden interno alterado por la subversión (...)".

3.4 El Jurado de Honor de la Magistratura

Dentro del proceso de reconstrucción de la institucionalidad democrática, luego del golpe de Estado de 1992, el gobierno convocó a elecciones generales para elegir al denominado Congreso Constituyente Democrático (CCD) que debía asumir dos funciones: elaborar la nueva Constitución para ser sometida posteriormente a referéndum y ejercer las funciones propias de un Congreso ordinario. En dicho Congreso, las elecciones dieron una amplia mayoría al presidente Fujimori.

A propósito de las destituciones masivas de vocales, jueces y fiscales, se tuvo que optar por un mecanismo *sui generis* con el propósito de afrontar esta situación dentro del proceso de reconstrucción democrática. Así, el Congreso Constituyente Democrático aprobó en marzo de 1993, una Ley Constitucional mediante la cual creó el Jurado de Honor de la Magistratura, con carácter transitorio, en tanto entre en vigencia la nueva Constitución. Su propósito fue:

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

- a) recibir e informar las solicitudes de rehabilitación que presentaran los vocales y fiscales supremos cesados por los decretos leyes antes referidos;
- b) evaluar a los vocales y fiscales supremos provisionales e informar -como en el caso anterior- al CCD, el que tenía la última palabra;
- c) convocar a concurso público para cubrir las plazas de vocales y fiscales supremos no cubiertas mediante los procedimientos anteriores; el Jurado propone y el CCD nombra;
- d) concluidos los procedimientos anteriores, el Jurado de Honor debía recibir e informar las solicitudes de rehabilitación de magistrados de otras instancias y convocar al concurso público correspondiente para cubrir vacantes; al igual que en los casos anteriores, el CCD tendría la última palabra sobre lo informado y propuesto por el Jurado de Honor, al cual se facultaba para actuar con criterio de conciencia.

El nombramiento de cinco juristas de indiscutida independencia, jerarquía moral e intelectual para integrar el Jurado, hizo abrigar a muchos la esperanza de que al final del proceso se alcanzaría una mejor conformación del Poder Judicial. No obstante, había un reto por delante: el CCD debería respetar la despolitizada evaluación del Jurado.

En una primera etapa, el Jurado sólo pudo cumplir la primera de sus funciones sucesivas. Recibió e informó las solicitudes de rehabilitación de vocales y fiscales supremos cesados. Su opinión -respetada por el CCD- fue que ninguno de los que se presentaron debía volver. Luego procedió a evaluar a los magistrados supremos provisionales. El Jurado estimó que sólo deberían ser confirmados en sus cargos sin necesidad de concurso, cinco de los once vocales supremos provisionales. El CCD recibió la propuesta y dejó transcurrir meses sin pronunciarse; la especulación de una frustración de expectativas pareció verosímil; finalmente, optó por reservar su pronunciamiento hasta conocer las propuestas derivadas del concurso que el mismo Jurado había convocado en el silencio del CCD.

En estas circunstancias es que el CCD decide prorrogar la vigencia del Jurado de Honor de la Magistratura y darle facultad de nombramiento; así, luego de varios meses de labor, logra designar a los nuevos integrantes de la Corte Suprema y a un gran número de jueces y fiscales en el Distrito Judicial de Lima, que si bien representa el 50 a 60% de la carga procesal en el país¹³, deja en cargos provisionales a la mayoría de magistrados. No obstante, debe

13. Para un conocimiento más detallado de las actividades del Jurado de Honor de la Magistratura, ver De Trazegnies Granda, Fernando, "Reformando el Poder Judicial: balance de situación", en *Reflexiones sobre la sociedad civil y el Poder Judicial*, Lima: ARA editores, 1996, pp. 81-94.

remarcarse que los nombramientos del Jurado fueron despolitizados y con un alto índice de acierto.

3.5 La nueva Constitución

En octubre de 1993 se realizó el referéndum que aprobó, por un escaso margen de votación, la Constitución Política de 1993. Ello trajo consigo modificaciones en lo referente a los órganos integrantes del sistema de justicia.

La Constitución consagró el diseño orgánico que se describe en la introducción de este trabajo. No obstante, es importante remarcar algunas cuestiones como la modificación que significó atribuir al Consejo Nacional de la Magistratura la facultad de seleccionar y nombrar jueces. Así, de manera que a muchos llamó a sorpresa, los políticos renunciaron a un mecanismo que había facilitado históricamente el control de la judicatura, lo cual significaba un avance sustancial para el país. Otro elemento de interés lo constituyó la previsión de la Academia de la Magistratura, como el órgano encargado de la formación y capacitación para el acceso a la carrera judicial y fiscal, así como para cumplir las indispensables tareas de perfeccionamiento permanente de los magistrados.

La creación de la Defensoría del Pueblo y la consagración del Tribunal Constitucional deben ser considerados como elementos positivos.

Destacable es también el reconocimiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, de conformidad con el derecho consuetudinario.

De otro lado, la Constitución trae normas implicantes con la unidad y exclusividad del Poder Judicial, que se proclama en su artículo 139. Modificando la normatividad precedente que prescribía que los tribunales militares podían procesar a civiles únicamente por evadir el servicio militar obligatorio y por traición a la patria en caso de guerra exterior, la nueva Constitución (Art. 173) confiere a estos tribunales la posibilidad de juzgar civiles por traición a la patria y por delitos de terrorismo, según determinación que hace la ley. Los casos de traición a la patria ya no son referidos a la guerra exterior, sino a la determinación de la ley, con lo que se constitucionaliza la extensión dada por la legislación anti-terrorista a situaciones internas.

4. *La reforma en marcha del Poder Judicial y del Ministerio Público (1995-1997)*

Como se ha expuesto, el gobierno del presidente Fujimori asume la reforma judicial desde su instalación en 1990 como un tema de interés nacional.

Podemos decir que después del intento de reforma por el gobierno de las Fuerzas Armadas, por primera vez dicha reforma se plantea como una prioridad política. Inicialmente, esta reforma aparece centrada en lo legislativo, y es a partir de abril de 1992 que se ensayan otras rutas. De un lado, la sustitución de personas y la entrega de problemas especialmente sensibles a los fueros alternativos (en este caso, el militar) son caminos ya transitados en el pasado. El gobierno militar de marcado espíritu reformista en los años setenta, cambió también jueces, proclamando reforma judicial. Luego sustrajo a fueros especiales temas agrarios y laborales. Sólo después, cuando el proyecto político reformista global se había paralizado, se intentó plantear una reforma judicial orgánica que el desinterés de los gobiernos democráticos de los años ochenta terminó de frustrar.

No obstante, es a partir de 1995, luego de su reelección, que esta prioridad intenta traducirse en algo sistemático. Resulta importante destacar que ello concita un apoyo de organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que por primera vez apoyan orgánicamente programas de reforma de la justicia. Ello debe entenderse dentro del interés de estos organismos de consolidar el proceso de reforma económica producido en el Perú, así como en otros países de América Latina.

A los observadores extranjeros debe parecerles muy extraño que pueda existir un país en el que se pretenda el funcionamiento de una economía de mercado y la simultánea puesta en vigencia del Estado de Derecho, sin que todo ello se encuentre garantizado por la existencia y, sobre todo, la presencia de una administración judicial eficiente, activa y legítima. ¿Cómo puede funcionar una economía sin que un sistema judicial garantice el cumplimiento de los contratos, sancione su incumplimiento y compense a las víctimas de la inejecución contractual? ¿Cómo puede funcionar el mercado sin que los agentes económicos y ciudadanos tengan la seguridad de que alguien dispondrá un resarcimiento si se es víctima de un atropello callejero o de una colisión de vehículos? ¿De qué Estado de Derecho cabe hablar con la vigencia de un Poder Judicial sometido a los dictados gubernamentales e incapaz de contrariar los mandatos irreductibles del poder? ¿Se puede perder el pudor al punto de proclamar solemnemente las virtudes de la democracia, si no están realmente en vigencia los mecanismos básicos que podrían frenar los excesos del gobierno y garantizar la supremacía de los derechos fundamentales de la persona?¹⁴.

14. Bustamante, Alberto, *Justicia alternativa*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993, p. 18.

4.1 La reforma administrativa del Poder Judicial: el marco normativo

En noviembre de 1995, a través de la Ley No. 26546, se aprobó **la creación de la denominada Comisión Ejecutiva del Poder Judicial** -cuyas atribuciones fueron ampliadas, posteriormente- con el fin de emprender una reforma centrada en lo administrativo. Esta comisión:

- a) Asumió durante el plazo de un año las funciones de gobierno y gestión administrativa del Poder Judicial, sustituyendo al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial preexistente según la Ley Orgánica.
- b) Tenía como integrantes a tres vocales supremos: los Presidentes de las tres Salas de la Corte Suprema, que a la fecha de la dación de la ley ocupaban dichos cargos, los mismos que continuarán siendo miembros de la Comisión aun cuando dejen de ejercer la presidencia de dichas Salas Supremas.
- c) Elige a un Secretario Ejecutivo que sería el titular del pliego presupuestal correspondiente al Poder Judicial y tendría las funciones que le asignen en un reglamento de funciones. En el ordenamiento jurídico peruano, el titular del Pliego debe ser siempre el funcionario de más alto nivel ejecutivo, en la medida en que es el responsable por el desarrollo de las actividades y funciones de la entidad estatal cuyos fondos presupuestales maneja; y es, a su vez, responsable de la identificación de los objetivos y metas anuales, distribuye la asignación presupuestal y, en fin, es el responsable de más alto nivel en el manejo de los fondos estatales que le correspondan a su institución. Antes, esta titularidad recaía en el Presidente de la Corte Suprema.

La selección del primer Secretario Ejecutivo recayó en una persona con antecedentes de exitosas gestiones gerenciales en el sector público, el Comandante de Marina en situación de retiro José Dellepiane, quien en la práctica se convirtió en el conductor central de la reforma judicial¹⁵.

En junio de 1996, el Congreso de la República promulgó la Ley No. 26623, que **crea el Consejo de Coordinación Judicial (CCJ)**¹⁶, la misma que

15. El señor Dellepiane renunció en el primer semestre de 1998 y fue reemplazado por David Pezúa, abogado vinculado con el Consejo Supremo de Justicia Militar y miembro de un instituto de estudios de derecho militar.

16. La ley tiene 5 artículos y 12 disposiciones transitorias. En los artículos se define la composición y las funciones del CCJ definitivo, integrado por órganos e instituciones relacionados con el servicio de justicia, encargado -entre otras funciones- de coordinar los lineamientos de política general de desarrollo y organización de las instituciones vinculadas al servicio de justicia. Pero en las normas transitorias se establece un CCJ transitorio integrado

incluyó entre sus disposiciones transitorias algunas destinadas a ampliar las materias de competencia de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y, especialmente, de su Secretario Ejecutivo. Las nuevas funciones de la Comisión Ejecutiva son las siguientes:

- a) La Comisión Ejecutiva será competente para regular las materias relativas al Despacho Judicial, carrera judicial y Estatuto del Magistrado.
- b) La Comisión Ejecutiva podrá separar magistrados que no observen conducta e idoneidad propias de su función¹⁷.
- c) Se incluyó dentro de la reorganización del Poder Judicial a la recientemente creada Academia de la Magistratura, dejando en suspenso las atribuciones y competencias de su órgano rector (integrado por representantes de diversas instituciones), las mismas que serán asumidas por el secretario ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial que, sin embargo, podrá delegar las funciones.

Si bien en el nivel formal podríamos concluir que la decisión de declarar en reorganización al Poder Judicial y sustituir temporalmente a los órganos de gobierno podría ser considerada compatible con las normas constitucionales, existen diversas objeciones a las normas referidas:

- a) La forma cómo se dictaron las leyes de reforma. Ambas fueron aprobadas por el Congreso unicameral, sin que pudiera realizarse un debate en el mismo y en los medios de comunicación que le permitieran gozar de un consenso significativo entre los sectores involucrados en la problemática judicial.
- b) El mecanismo a través del cual se ha determinado a los integrantes de la Comisión es en virtud de su persona y no del cargo, ya que los designados seguirán ocupando el cargo de miembro de la Comisión Ejecutiva,

por el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura y un Secretario Ejecutivo. Este órgano establece los lineamientos de la política para la reorganización de los organismos relacionados con la administración de justicia, aprobando el plan de Reconstrucción y Reorganización Integral de la Administración de Justicia. Este Consejo tendría vigencia hasta diciembre de 1998, aunque la ley preveía que ellos podían autoprorrogarse el plazo.

17. Esta atribución fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, en su sentencia de fecha 6 de noviembre de 1996. En ella se dispone que la destitución de los jueces es una competencia exclusiva del Consejo Nacional de la Magistratura, mientras que la separación (no cumplir con los requisitos exigidos para ejercer el cargo según lo dispone el artículo 2141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) sí podría ser materia de competencia de la Comisión Ejecutiva.

- aun cuando dejen de ser Presidentes de las Salas de la Corte Suprema en lo Civil, Penal y Constitucional, respectivamente.
- c) Restarle la condición de titular del pliego presupuestal al Presidente de la Corte Suprema significa quitarle las atribuciones del manejo económico y trasladárselas a un funcionario que teóricamente es de menor jerarquía, pero que en la práctica goza de amplísimas facultades¹⁸.
 - d) En este proceso de reorganización del Poder Judicial se ha dejado de lado la participación de importantes instituciones de la sociedad civil, como los Colegios de Abogados y las Universidades.
 - e) Se ha creado un Consejo de Coordinación Judicial con carácter transitorio, al que se le ha dado funciones que afectan las competencias autónomas que tienen el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Consejo de la Magistratura según la Constitución.
 - f) A pesar de la clarísima función constitucional que le corresponde a la Academia de la Magistratura, la Ley de creación del Consejo de Coordinación Judicial le atribuyó como una función adicional, la de dirigir un proceso de evaluación de la idoneidad de los magistrados que, a nuestro entender, colisiona directamente con las garantías del estatuto constitucional del magistrado judicial¹⁹ y con la atribución constitucional conferida al Consejo Nacional de la Magistratura, en el sentido de llevar a cabo el proceso de ratificación de magistrados²⁰. Esta norma ha creado inestabilidad en los jueces, pues los somete a una evaluación que puede concluir en una separación del cargo por la Comisión Ejecutiva. De otro lado, estimamos que distorsiona el rol de la Academia al darle una función de evaluación fuera del proceso de enseñanza-aprendizaje.

18. Cabe precisar que la norma reglamentaria que dispone cuáles son las funciones y las atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial no ha sido publicada en el diario oficial.

19. *Constitución Política de 1993*, "Artículo 146I.- (...) El Estado garantiza a los magistrados judiciales:

1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley.
2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento.
3. Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propios de su función. Y,
4. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía."

20. *Constitución Política de 1993*, "Artículo 154I.- Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:

(...)

2. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias (...)".

4.2 La reforma administrativa del Poder Judicial: propuesta de un plan integral

Aunque legislada inicialmente como una reforma administrativa, la reforma planteada intenta ir algo más allá. Así, en un documento publicado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Coordinación Judicial, al que se titula *Plan Integral de Reforma del Poder Judicial*, se define:

"El objetivo es lograr un Poder Judicial orientado prioritariamente a la atención de la demanda del servicio de justicia que vele por la tutela jurisdiccional del ciudadano y que éste encuentre en él, condiciones de accesibilidad, celeridad, equidad y eficiencia".

No obstante, se conecta este objetivo con lo administrativo de la siguiente manera:

"La estrategia de la reforma en el proceso de modernización estructural del Poder Judicial, está entonces centrada en los aspectos administrativos, con énfasis en las necesidades organizativas y tecnológicas de la institución, rompiendo paradigmas tradicionales y orientando la prioridad al servicio del ciudadano; (...)".

Así, podemos afirmar que la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial ha ido definiendo tres ámbitos de actuación:

- a) Reforma en la administración. Cuyo objetivo es establecer una organización administrativa eficiente, que responda a las necesidades del sistema de administración de justicia.

En este ámbito se ha querido introducir esquemas empresariales del sector privado, mediante la organización de una gerencia general; una racionalización del personal que permita el constante incremento de la productividad, para lo cual se ha ejecutado un programa de retiro voluntario del personal administrativo y auxiliar para renovarlo íntegramente con personas a las cuales se les ha dictado cursos de capacitación. Asimismo, se quiere implantar un sistema de control institucional integral; desarrollar un sistema de administración financiera; implantar un programa de incentivos a la productividad de los magistrados; definir una nueva estructura orgánica descentralizada en el nivel nacional; desa-

21. Consejo de Coordinación Judicial, *Plan Integral de Reforma del Poder Judicial*, Lima: Secretaría Ejecutiva del Consejo de Coordinación Judicial, 1997, pp. 3-4.

22. *Ibid.*, p. 4.

rollar un sistema de trámite documentario y archivo; desarrollar los sistemas de soporte informático a la administración, así como la instalación de equipos y programas de cómputo para operar en el Poder Judicial; acondicionar adecuadamente los locales judiciales, etc.

Vinculado a este ámbito se desea implementar también un programa de combate a la corrupción.

- b) Reforma en el despacho judicial. Entendiendo a éste como "la organización administrativa inmediata en la que el magistrado apoya su labor jurisdiccional efectiva y que en última instancia se traduce en el trato brindado a quien recurre al Poder Judicial como usuario del servicio"²³.

Entre los objetivos específicos trazados podemos destacar:

- La descarga procesal, busca eliminar la sobrecarga de expedientes con plazos vencidos, pero también revertir una tendencia que constituye uno de los principales problemas de la administración de justicia. Para ello se han creado salas transitorias en la Corte Suprema y en las Cortes Superiores, Juzgados Transitorios de carácter colectivo, y una Corte Especializada en el tráfico ilícito de drogas.
 - Simplificar los procesos administrativos, mecanizando sus actividades para reducir la duración de los procesos.
 - Diseñar una nueva organización del despacho judicial, de manera de apoyar el trabajo de los magistrados, a través de un módulo corporativo, cuyas funciones están divididas entre un equipo especializado de apoyo jurisdiccional, formado por abogados y asistentes judiciales y otro de apoyo administrativo, conformado por personal calificado.
 - Revisar la demarcación de los distritos judiciales en que se divide la organización judicial, reformulándolos en caso necesario, de acuerdo con el índice poblacional y la facilidad de acceso ciudadano.
 - Promover sistemas alternativos de justicia como una vía para reducir la demanda del servicio judicial. Así se quiere coadyuvar a la formación de centros para la conciliación, mediación y arbitraje.
- c) La reforma y el magistrado (o juez). Busca el diseño de incorporación progresiva de jueces idóneos, mediante un sistema de estabilidad profesional definido, altamente motivados y comprometidos con su función, capacitados, independientes.

23. *Ibid.*, p. 16.

En esta línea se busca:

- "Proponer una ley de carrera judicial que otorgue las condiciones atractivas vocacionales en base a la independencia, estabilidad, promoción y seguridad a largo plazo de los magistrados, con un sistema transparente de verificación e su idoneidad y conducta"²⁴.
- Capacitar a los magistrados, mejorando el nivel de preparación y facilitando una permanente actitud de autoperfeccionamiento.
- Crear las condiciones para un cambio en la cultura del magistrado, de modo que reoriente su actitud sobre la base de criterios éticos y de vocación de servicio a la sociedad, confiriendo mayor prestigio al rol de la Magistratura²⁵.

Como se puede apreciar, el programa de reforma intenta desde lo administrativo, transitar por otros aspectos de la organización y actividad judicial.

Más allá de la evaluación que más adelante ensayamos, debemos manifestar que nunca en el Perú se consiguió tanto apoyo político para llevar adelante un programa de reforma, tanto apoyo internacional y, debemos decir también, tanta convicción por los encargados de su conducción.

4.3 La reforma administrativa del Ministerio Público

La Ley No. 26623, que creó el Consejo de Coordinación Judicial en 1996, declaró en reorganización el Ministerio Público y creó, siguiendo el esquema del Poder Judicial, una Comisión Ejecutiva. En este caso, la presidencia de la Comisión Ejecutiva tenía también nombre propio.

Antes, en 1992, días después del golpe de Estado, el entonces Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional presidido por el ingeniero Fujimori, destituyó al Fiscal de la Nación y lo reemplazó por una persona designada especialmente para el cargo, quien se mantuvo como Fiscal de la Nación gracias a sucesivas leyes que ampliaban plazos de duración o interpretaban normas, lo que le permitió permanecer en dicho cargo hasta 1996, para luego acceder, en virtud de la Ley No. 26623, a la Presidencia de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público. Durante el año 1996 se dictaron una serie de normas que, en la práctica, han sustraído las principales funciones del Fiscal de la Nación, para ser otorgadas a la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público.

24. *Ibid.*, p. 27

25. *Loc. cit.*

Así, en la actualidad, las siguientes funciones que anteriormente le correspondían al Fiscal de la Nación, son competencia de la Presidencia de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público o de la Secretaría Ejecutiva correspondiente:

- a) dirigir el proceso de reforma del Ministerio Público;
- b) asumir las funciones de gobierno y gestión del Ministerio Público; y,
- c) asumir la titularidad del pliego presupuestal correspondiente al Ministerio Público.

Finalmente, la Ley No. 26738 dejó en suspenso las principales atribuciones del Fiscal de la Nación, el cual de esta manera ha quedado absolutamente disminuido en sus funciones y sin posibilidad práctica de ejercer a plenitud su función.

4.4 Un balance inicial de la reforma administrativa del Poder Judicial y del Ministerio Público

Es indudable que la reforma administrativa iniciada en el Poder Judicial en 1996 tiene logros que resaltar. En primer lugar, ha conseguido el propósito de romper la inercia dentro del Poder Judicial. El énfasis en la reforma administrativa tiene resultados: apreciamos la creación de una estructura administrativa, la organización de la gerencia general, la implementación de sistemas de control administrativo que antes eran inimaginables. Además, no es nada despreciable el esfuerzo en la construcción y habilitación de nuevos locales y ambientes de trabajo, como la mejora ostensible en las instalaciones y en el equipamiento moderno de los mismos, lo que incluye la implantación del Sistema Informático del Poder Judicial.

El empeño por lograr la descarga procesal ha llevado a la creación de nuevos órganos jurisdiccionales (juzgados y salas en las Cortes Superiores y Suprema) y al juzgamiento en los penales, como una forma de aliviar la ignominiosa situación del alto número de presos sin condena.

Un importante número de estudios ha sido elaborado por encargo y con financiamiento de la Comisión Ejecutiva, tratando no sólo de conocer mejor la realidad del Poder Judicial, sino de proponer proyectos y alternativas concretas a ser implementadas.

En materia de capacitación, la Comisión Ejecutiva ha auspiciado diversos cursos para jueces, en coordinación con la Academia de la Magistratura, aunque ésta aún no haya sido capaz de ofrecer un programa orgánico.

Cambios polémicos en las relaciones jueces-abogados y el diseño de un nuevo modelo organizacional de Despacho han sido presentados por la Comi-

sión Ejecutiva como cuestiones promisorias, no sólo en la búsqueda de transparencia sino en la creación de condiciones para la descongestión de la labor judicial. Son cuestiones que deben ser evaluadas en el tiempo, no obstante que ya el "enclaustramiento" de los jueces para privarlo de contacto con los abogados ha producido un sinnúmero de problemas en esta realidad judicial concreta, donde dicho diálogo enriquecía perspectivas y evitaba gruesos errores, fruto -en gran medida- de la congestión. De otro lado, actualmente, hay una sensación de cierto caos en el servicio de justicia: los agentes directos de la reforma sostienen que es como consecuencia de la situación de cambio y, por lo tanto, que es transitorio; mientras que a otros preocupa que se deba, de un lado, a una inadecuada adaptación de modelos foráneos y, de otro, al cambio casi total del personal que ha puesto en manos inexpertas parte del proceso.

No obstante, más allá de lo dicho, son muchas las cuestiones que ocupan en este proceso; en primer término, la centralización de las decisiones es ostensible, tanto como la ausencia de una participación organizada del propio estamento judicial; no existen mecanismos formales a través de los cuales los integrantes del Poder Judicial puedan colaborar, opinar o criticar la reforma en marcha. En segundo término, la personalización de los cargos; los mecanismos de composición de las Comisiones Ejecutivas encargadas del proceso de reforma son contrarios a los principios elementales de transparencia y alternancia. Así, designar mediante una ley a personas determinadas y asegurarles el mandato durante todo el proceso de reforma, parece un mecanismo poco idóneo para asegurar la independencia frente al poder político de los encargados de conducir esta reforma.

De otro lado, apreciamos que muchas de las premisas básicas para un proceso de reforma judicial²⁶, no sólo se han tomado en cuenta sino que se han dejado de lado. Pareciera que en algunos casos se ha planteado una disyuntiva entre garantías procesales y "reforma administrativa" o entre aquellas y "trámites modernos". Tal vez ello tenga mayor vigencia en el Distrito Judicial de Lima, pero ciertamente muchas de las garantías de la administración de justicia parecen dejadas de lado. Y es que el proyecto de reforma, poco a poco, ha ido trascendiendo los límites propuestos para alcanzar materias especialmente sensibles y relevantes para un ejercicio independiente de la función jurisdiccional, tal como son aquellos relativos a la estabilidad e inamovilidad de los magistrados y el derecho al juez natural.

Este derecho al juez natural "comporta que ese proceso a iniciarse para ventilar tal pretensión sea decidido por el juez ordinario prefijado por la ley de modo previo y objetivo". Añade -citando a Jesús González Pérez- que no sólo se vulnera el derecho cuando se modifican (arbitrariamente) las leyes de com-

26. Véase el acápite 2.3 precedente.

petencia, a fin de que corresponda conocer la pretensión a un órgano que aún siendo propiamente judicial no sea el que debía conocer con arreglo a las normas vigentes en el momento de producirse los hechos, sino cuando se modifican las normas reguladoras del nombramiento de los Magistrados, o, sin modificarlas, se aplican de tal modo que tratan de evitar que el órgano judicial competente esté formado por aquellos Magistrados que deberían formarle de no haberse alterado el procedimiento formal de nombramientos²⁷.

La opinión precedente es importante porque en el proceso de reforma no sólo se mantienen la gran cantidad de jueces provisionales que ya existían, sino dicho número se incrementa con las nuevas creaciones de juzgados. De otro lado, cotidianamente, las salas y los juzgados son recompuestos en función de la "necesidades del servicio", facilitándose ello por el carácter provisional de los magistrados. También, con una cierta filosofía moralizadora, se ha alentado la "rotación" de jueces, alegando que el cambio de un juzgado a otro evitará componendas.

La necesidad de reducir la carga procesal llevó a la creación de juzgados Transitorios Corporativos. Con dudoso acierto se ha fragmentado el conocimiento del proceso por parte del juez; así en un proceso intervienen varios jueces, afectándose principios procesales fundamentales recogidos en el Código correspondiente.

De otro lado, determinados mecanismos afectan, a nuestro entender, la estabilidad y seguridad que todo juez debe tener. Por ejemplo, como un medio para que los jueces ganen mejor, ante la imposibilidad de lograr una mayor dotación presupuestal, se han creado los "bonos de productividad", que selectivamente (sobre la base de un reglamento) se dan como una suerte de "premio" a la productividad de los jueces. Estimamos que ello no sólo revela, otra vez, una falta de compromiso del Estado con el Poder Judicial, sino que el mecanismo ideado por la Comisión Ejecutiva puede prestarse peligrosamente a la manipulación.

Aunque ya nos hemos referido al tema, queremos subrayar la enorme inestabilidad que ha generado en la magistratura la evaluación de la idoneidad prevista por una Disposición Transitoria de la Ley que creó el Consejo de Coordinación Judicial²⁸. Siendo la mayor parte de jueces provisionales, es obvio que ellos no serán evaluados. Lo serán los titulares, en su gran mayoría designados recientemente, después de una evaluación, primero por el Jurado de Honor de la Magistratura²⁹ y después por el Consejo Nacional de la Magistra-

27. Quiroga León, Aníbal, *op. cit.*, 308.

28. Véase el párrafo 4.1 precedente.

29. Véase la subsección 3.4.

tura³⁰. La Academia de la Magistratura viene preparando dicha evaluación. Importantes sectores de la judicatura temen que ello pueda presentarse como un instrumento de "depuración" del Poder Judicial, por razones ajenas a éste. Si fuera un instrumento de sometimiento, podríamos decir que el objetivo se ha logrado en gran medida con la norma promulgada, aunque en la práctica no se evalúe a nadie.

Finalmente, es preciso señalar que consideramos positivo que se desplieguen esfuerzos significativos para dar solución a los problemas administrativos en el Poder Judicial (lo que obviamente es una condición necesaria, pero no suficiente para tener una judicatura independiente, autónoma y eficaz). Existen problemas de implementación de dicha reforma que afectan problemas de fondo, resultando particularmente preocupante a lo largo de este gobierno, la persistencia de diversas actitudes y medidas que mellan el objetivo de consolidar un Poder Judicial autónomo e independiente, que por tales características sea capaz de defender los derechos fundamentales de los peruanos.

5. Algunos problemas recientes de la justicia en el Perú

Mención aparte merecen algunos problemas que ha afrontado en los últimos años el sistema de justicia, derivados del tratamiento judicial a las violaciones de los derechos humanos, la ampliación de la competencia de los tribunales militares y el de la independencia de los jueces frente al poder político. Una reflexión sobre ellos debe servir para encontrar algunas claves fundamentales que un proceso de reforma no debe olvidar.

5.1 Derechos humanos e impunidad

Con el inicio de las actividades subversivas, a partir de mayo de 1980 (atentados selectivos, destrucción de infraestructura estatal, masacres indiscriminadas contra pobladores fundamentalmente campesinos, ataques contra puestos policiales y militares, emboscadas, etc.), se inició una espiral de violencia que ha marcado y marcará, sin duda alguna, la historia de nuestro país y la historia personal de cada una de las personas que la hemos vivido.

La desaparición forzada de personas que se encontraban en instalaciones bajo control de las fuerzas del orden, la existencia de centros clandestinos de detención donde se practicó la tortura, formaron parte de las denuncias realizadas por organizaciones defensoras de los derechos humanos y fueron materia de recomendaciones, opiniones y sentencias de órganos jurisdiccionales.

30. Véase la subsección 1.2.d.

les, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Han existido ámbitos y mecanismos que han permitido este tipo de prácticas violatorias de los derechos humanos.

Hemos referido la actividad del Poder Judicial frente a las organizaciones terroristas. Ahora bien, ¿cuál fue la posición que el Poder Judicial, como institución encargada de velar por la vigencia de los derechos fundamentales de las personas, tuvo ante los casos en que se presumía o constataba la existencia de actos violatorios de derechos humanos por parte de las fuerzas del orden? ¿Cómo se comportó el poder político cuando el Poder Judicial tenía que resolver importantes causas vinculadas a estas violaciones?

Los criterios jurisprudenciales de aplicación de *habeas corpus* bajo estados de emergencia

A partir del incremento de las actividades subversivas –principalmente del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL)- se fueron estableciendo en amplias áreas del territorio nacional, las denominadas zonas de emergencia, que eran distritos, provincias y, a veces, departamentos enteros del Perú en los cuales debido a la intensidad de las acciones de violencia y terror desatadas, las Fuerzas Armadas hicieron su aparición progresiva y en los cuales se procedía a la "suspensión de garantías", conforme a lo prescrito por el artículo 2311 de la Constitución peruana de 1979³¹. Por otro lado, en diciembre de 1982, se promulgó la Ley No. 23506 -de *Habeas Corpus* y Amparo- cuyo artículo 381 señalaba que: "No proceden las acciones de *Habeas Corpus* y Amparo respecto de las garantías y derechos señalados específicamente en el artículo 2311 de la Constitución Política durante el tiempo de su intervención". Esta disposición contribuyó, notablemente, a aumentar la confusión y el debate sobre si la suspensión ocurrida con ocasión del establecimiento de regímenes o

31. *Constitución Política de 1979*, Artículo 2311.- " El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, decreta, por plazo determinado, en todo o en parte del territorio y dando cuanta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de emergencia que este artículo se contemplan:

a.- Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede suspender las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, que se contemplan en los incisos 7, 9, y 10 del artículo 21, y en el inciso 20-g del mismo artículo 21. En ninguna circunstancia, se puede imponer la pena de destierro. El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. La prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia, las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el Presidente de la República (...)."

estados de excepción, afectaba a los derechos o a las garantías procesales establecidas para la protección de aquéllos³².

Una interpretación literal del texto de la Constitución y de la ley lleva -casi de manera necesaria- a concluir que, efectivamente, durante los estados de excepción pueden quedar suspendidas las garantías constitucionales (*habeas corpus* y amparo).

Optar por la "suspensión de derechos" implicaba reconocer que determinados derechos fundamentales sufrirían un recorte, una limitación en su ejercicio pleno debido a una situación de emergencia o de grave alteración del orden público para la seguridad del Estado y de la sociedad, situación que hace necesaria la adopción de medidas para su defensa, dejando a salvo la posibilidad de utilizar las garantías constitucionales establecidas para que el juez, luego de un examen de razonabilidad, pudiera analizar si el uso de los poderes extraordinarios que el gobierno asumía -poderes que nacían de la Constitución, de carácter transitorio y destinados a defender los derechos constitucionales y el normal desarrollo de la vida ciudadana y estatal- tenían o no una relación de proporcionalidad y causalidad con las razones que llevaban al establecimiento del estado de emergencia. Por el contrario, admitir literalmente la expresión "suspensión de garantías" significaba que los instrumentos procesales destinados, justamente, para la defensa de los derechos constitucionales no tendrían, bajo ningún concepto, posibilidad alguna de ser declarados fundados, y tratar a través de dichos mecanismos de proteger judicialmente valores y derechos consagrados por la Constitución. No existirían mecanismos idóneos para lograr un control jurisdiccional de los actos del Ejecutivo, que eventualmente pudieran violar o amenazar algunos derechos fundamentales, llegando así a la paradójica conclusión de que la Constitución admitiría la posibilidad de la existencia de una situación (los estados de emergencia) en donde no sería posible la intervención del Poder Judicial para frenar los abusos que, a propósito de la "suspensión de garantías", se pudieran eventualmente llevar a cabo en desmedro de los derechos constitucionalmente reconocidos.

Diversos estudios han demostrado cómo la jurisprudencia peruana en materia de *habeas corpus* se orientó, mayoritariamente, hacia una interpretación restrictiva de los derechos fundamentales, que implicó la desprotección de los ciudadanos ante los poderes extraordinarios que el gobierno asumía durante los estados de emergencia³³.

32. Eguiguren Praeli, Francisco, "El estado de emergencia y su aplicación en la experiencia constitucional peruana 1980-88", en Bernales, Enrique y otros, *La Constitución diez años después*, Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1989, p. 279.

33. Se debe mencionar que ocurrió una variación en esta jurisprudencia que fue, paulatinamente, ejerciendo el control de la razonabilidad y de la proporcionalidad de los estados

¿Cómo podemos entender la actitud de una mayoritaria jurisprudencia que resulta amparando una interpretación restrictiva de los derechos fundamentales de la persona? En primer lugar, podría parecer paradójico que ante las posibilidades que se le brinda al juez para llevar adelante una interpretación protectora de los derechos fundamentales (que la Constitución reconoce y defiende), se opte por la interpretación más restrictiva de los mismos. Sin embargo, si observamos que el juez no es una persona ajena a la sociedad en la que vive y que su decisión está formada -entre otros elementos- por su propia percepción de los problemas que afronta en la sentencia, sea o no consciente de ello, podremos entender que haya existido una mayoritaria jurisprudencia en ese sentido, porque se asume que la violencia en sí no es cuestionable -o cuestionada por el Derecho-, sino que lo es únicamente en la dirección en que se dirige, respecto de las personas sobre las que recae, los mecanismos de aplicación, del grado de la violencia misma³⁴.

de emergencia. Sobre el particular, puede consultarse Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy, "Aplicación jurisprudencial de los criterios de razonabilidad, temporalidad, proporcionalidad y necesidad para la resolución de Habeas Corpus durante la vigencia de Estado de Excepción: el caso peruano", en *Derecho y Sociedad*, Nos. 10 y 11, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, 1995.

34. "Si bien la violencia se apoya y reproduce sobre bases estructurales que necesariamente deberán ser modificadas, el complejo tejido que se ha ido consolidando a través de los años maneja sus propios códigos y el efecto opresivo y violento ya interiorizado se sustenta en su propio cauce. El poco o nulo énfasis en el individuo no sólo reduce las posibles interpretaciones sobre el problema planteado, sino que distorsiona gravemente la comprensión del mismo.

La mayoría de los peruanos nos encontramos implicados en la violencia estructural, ya sea por nuestra pertenencia a una clase, raza, o sexo. Sin embargo, el no tener conciencia de nuestra propias actitudes de fuerza o de sometimiento, nos impide siquiera el reconocerlas. El ejercicio, el sometimiento y la resistencia a la violencia, encuentran una explicación importante en las prácticas cimentadas y expresadas en nuestro actuar cotidiano, individual y socialmente.

La manera mecánica e irreflexiva con la que se expresan y se transmiten juicios de valor sobre la violencia, la visión maniquea que tipifica los actos en buenos y malos, en justos e injustos, y en donde la verdad se convierte en patrimonio de algunos a los que necesariamente deberemos adscribirnos, constituyen los argumentos que nos inducen a una conclusión simplificada del problema.

Si la ideología oficial se pronuncia sobre la violencia para enjuiciarla, dependiendo de quien la ejerza, si la estructura de la organización estatal se tiene en el uso de la llamada violencia legítima, queda entonces claro por qué no es importante que los individuos comprendamos y reflexionemos sobre la violencia desde nuestras propias vivencias: no es la violencia la que está en cuestión sino su direccionalidad, el control en su capacidad para ejercerla" (Tamayo, Guilia y Roxana Vásquez, *Violencia y legalidad*, Lima: Concytec, 1989, pp. 25-26).

La Ley de Amnistía

En el mes de junio de 1995 se promulgó la Ley No. 26479, conocida como Ley de Amnistía, la misma que establecía en su artículo primero lo siguiente:

"Concédase amnistía general al Personal Militar, Policial o Civil, cualquiera que fuese su situación Militar o Policial o Funcional correspondiente, que se encuentre denunciado, investigado, encausado, procesado o condenado por delitos comunes o militares en los Fueros Común o Privativo Militar, respectivamente, por todos los hechos derivados u originados, con ocasión o como consecuencia de la lucha contra el terrorismo y que pudieran haber sido cometidos en forma individual o en grupo desde mayo de 1980 hasta la fecha de promulgación de la presente Ley."

En esos mismos días se estaba desarrollando el proceso penal contra los presuntos responsables de la muerte de diecisiete personas, ocurrida en el centro mismo de la ciudad de Lima, en la zona conocida como "Barrios Altos". Los implicados eran, entre otros, los mismos militares (miembros del Servicio de Inteligencia Nacional) que fueron condenados por la justicia militar por la desaparición y muerte de los estudiantes de la Universidad de La Cantuta y que, según las investigaciones independientes efectuadas por medios de comunicación, así como por parte de organismos de defensa de los derechos humanos, podían involucrar a altos oficiales de las Fuerzas Armadas e incluso a altos funcionarios gubernamentales.

En estas circunstancias, la jueza del caso (la Dra. Antonia Saquicuray) decidió inaplicar la Ley de Amnistía por considerar que constituía una clara violación de compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en defensa del derecho a la vida e integridad personales, ejerciendo el denominado **control difuso de la constitucionalidad de las leyes**³⁵, decisión que fue apelada por los abogados de los denunciados y que sería resuelta por la Sala correspondiente de la Corte Superior de Lima.

La reacción gubernamental ante esta decisión fue la promulgar, algunos días después, la Ley No. 26492 que consagraba una de las más evidentes interferencias en el ejercicio de la función jurisdiccional³⁶: Esta Ley interpreta-

35. *Constitución Política del Perú*, "Artículo 138I.- (...) En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior".

36. *Constitución Política de 1993*, "Artículo 139I.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

ba la Ley de Amnistía, en el sentido de considerar que las disposiciones de esta última no constituían interferencia en la función jurisdiccional; no violaba compromisos internacionales en materia de derechos humanos; establecía que, en la medida que se trataba del ejercicio del derecho de gracia, no era susceptible de revisión en sede judicial; finalmente, ampliaba la amnistía respecto de las personas comprometidas en hechos punibles a propósito de la lucha contra la subversión, aun cuando no hayan sido denunciados a la fecha de vigencia de la ley. Ante la divulgación de esta Ley, la Corte Superior de Lima, que conocía en apelación la decisión de inaplicar la Ley de Amnistía, declaró la aplicación de la Ley de Amnistía y la posterior Ley interpretativa, con lo cual se puso fin a este proceso penal. Se declaró la anulación de los antecedentes penales, judiciales y policiales, e inmediatamente fueron puestos en libertad.

Esta Ley de Amnistía y su Ley interpretativa (así como los posteriores actos gubernamentales vinculados a ella) pueden ser objeto de análisis desde dos puntos de vista, en atención a los fines de la presente exposición: la primera, los efectos de esta Ley con relación a la función jurisdiccional; la segunda, con relación a la defensa de los derechos humanos como tarea esencial de un Estado democrático de Derecho³⁷.

Con relación a los efectos de estas normas sobre la función jurisdiccional, podemos señalar dos consideraciones particularmente relevantes:

- a) *ante la decisión de una jueza que consideró inconstitucional una ley, el Gobierno respondió con una ley interpretativa que pretendía corregir una decisión jurisdiccional, pues imponía una nueva decisión que debía preferirse a la que la jueza había adoptado;*
- b) *el artículo segundo de la Ley No. 26492 establecía que la amnistía constituía un acto no justiciable, no susceptible de control jurisdiccional alguno.*

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones.

Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno".

37. Para un análisis completo de la Ley de Amnistía y sus consecuencias puede consultarse el importante trabajo del profesor Landa Arroyo, César, "Límites constitucionales de la ley de amnistía peruana", en *Pensamiento Constitucional*, Año 3, No. 3, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Graduados, Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional, 1996, pp. 151-208.

Podemos señalar que cualquier intento destinado a impedir que un acto gubernamental pueda ser sometido a control jurisdiccional, resulta contrario a las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva³⁸.

Por otro lado, desde la perspectiva de la defensa de los derechos humanos por parte de un Estado democrático de Derecho, podemos apreciar lo siguiente:

- a) La amnistía, como ejercicio del derecho de gracia, sólo debería ser ejercido por el Estado respecto de delitos cometidos en contra suya, nunca respecto de delitos cometidos bajo su responsabilidad o la de sus agentes.

Como puede apreciarse fácilmente, la amnistía estaba dirigida única y exclusivamente en favor de personal militar comprometido en serias denuncias de violaciones de derechos humanos, ocurridos desde el año 1980.

Este particular proceso de amnistía tiene, pues, como principal característica que el Estado peruano, responsable -directo o indirecto- de graves violaciones de derechos humanos, se perdona a sí mismo y a sus agentes, en virtud de una amnistía que hasta instantes antes de ser presentado el proyecto en el Congreso de la República nadie había planteado y nunca se había discutido. En este sentido, cabe recordar que:

"el derecho del Estado a abolir u olvidar los crímenes de aquellos que han infringido su soberanía mediante la rebelión o de otra forma, emana del papel del Estado como víctima. En tales casos, el Estado puede hallar que sus intereses, tales como la reconciliación y otros, son mejor servidos por una amnistía. Sin embargo, el Estado no debería tener la prerrogativa de abolir u olvidar sus propios crímenes o los de sus agentes cometidos contra sus propios ciudadanos, ese derecho sólo pertenece a las propias víctimas".

- b) La defensa de la vida humana y la adopción de medidas destinadas a combatir y erradicar la tortura son deberes ineludibles del Estado peruano que la Ley de Amnistía desconoció.

Frente a claras obligaciones internacionales derivadas de Convenciones de las que el Perú es parte, el Estado peruano aprobó una ley de amnis-

38. *Constitución Política de 1993*, "Artículo 139I Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional (...)".

39. Goldman, Robert, *La decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la incompatibilidad de la Ley uruguaya de caducidad con el Pacto de San José (Convención Americana)*, citado por Landa Arroyo, César, *op. cit.*, p. 164.

tía que constituía, sin duda, una infracción a los deberes internacionalmente asumidos y que implica, respecto del Perú, responsabilidad internacional por "(...) la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas (...) "⁴⁰ a través de normas internacionales de derechos humanos.

Todo lo expuesto nos permite extraer dos consecuencias especialmente graves respecto de la independencia del Poder Judicial, en circunstancias en la que se deben proteger los derechos humanos: por un lado, el gobierno actual ha manifestado actitudes de no respeto a las competencias y funciones atribuidas por la Constitución; y, por otro lado, carecemos de un Poder Judicial que sepa hacer respetar sus fueros y su independencia en el ejercicio de sus funciones.

5.2 La justicia militar y la expansión de sus atribuciones

La justicia militar constituye una jurisdicción especial que debe ser aplicada

"(...) únicamente a delitos militares cometidos por miembros del estamento militar, o del estamento policial y no para ser aplicada a civiles sin funciones militares, o para despojar a la justicia civil de su jurisdicción para administrar justicia penal".

A lo largo de los últimos años, la justicia militar en el Perú ha venido ampliando considerablemente sus atribuciones y, por otro lado, se ha convertido en una institución polémica dentro del acontecer político nacional, en la medida en que algunas de sus actuaciones han sido consideradas como contrarias a la Constitución y las leyes.

En cuanto al juzgamiento de los delitos de terrorismo agravado (traición a la patria), ante la manifiesta incapacidad del Poder Judicial de juzgar casos de terrorismo, como hemos señalado ya, durante el año 1992 se dictaron una serie de decretos leyes destinados a ampliar las competencias de los tribunales militares para permitir el juzgamiento de estos delitos. Cabe precisar que el delito de traición a la patria tipifica, en realidad, modalidades agravadas del delito de terrorismo tales como: la pertenencia al grupo dirigencial de una organización terrorista, integrar grupos o bandas pertenecientes a una organi-

40. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva*, OC-14/94.

41. Comisión de Juristas Internacionales, *Informe sobre la administración de justicia en el Perú*, Lima: Instituto de Defensa Legal-IDL, 1994, p. 69.

zación terrorista encargados de la eliminación física de personas, utilización de coches-bomba, explosivos, etc.⁴². El juzgamiento por este tipo de delitos es competencia de los tribunales militares (que actúan bajo la modalidad de "jueces sin rostro"), bajo un procedimiento excepcionalmente rápido y que ha tenido como resultado que casi un 90% de los procesos termine en condena de los acusados.

Las escasas garantías para un debido proceso legal en estas circunstancias motivó un elevado número de casos de personas condenadas injustamente por el delito de terrorismo, las cuales, en algunos casos, fueron mostradas públicamente como terroristas cuando aún no habían sido condenadas como tales. En estas circunstancias, se promovió desde la sociedad civil un importante movimiento destinado a la búsqueda de mecanismos de solución a los casos en que, evidentemente, se cometieron abusos y se condenaron injustamente a inocentes⁴³.

En el mes de agosto de 1996, y a iniciativa del Defensor del Pueblo, se promulgó la Ley No. 26655, que crea una comisión especial encargada de proponer al Presidente de la República el indulto respecto de aquellas personas condenadas injustamente por delito de terrorismo, y así dar una solución al grave problema planteado por los procesos en casos de terrorismo y traición a la patria llevados a cabo sin las garantías propias de un debido proceso legal⁴⁴.

La extensión de las competencias del fuero militar a los casos de terrorismo no ha sido un tema que apareciera en el debate político peruano en épocas recientes. Por el contrario, desde el inicio mismo de las acciones subversivas, se escucharon voces y existieron proyectos normativos destinados a trasladarle al estamento militar una nueva responsabilidad dentro de la lucha contra la subversión, como era el juzgamiento de los acusados por la comisión de delitos de terrorismo. Ciertamente, consideramos que esta medida (y las propuestas de implementarlas durante los años anteriores) constituyó una

42. Para un análisis de las normas tipificadoras de estos delitos y de su compatibilidad con estándares internacionales, ver Comisión de Juristas Internacionales, *Informe sobre la administración de justicia en el Perú*, Lima: Instituto de Defensa Legal-IDL, 1994, pp. 45-51.

43. Existen, por lo menos, dos publicaciones que detallan caso por caso estas dolorosas circunstancias: Instituto de Defensa Legal (IDL), *177 casos de injusticia y error judicial en el Perú*, Lima: IDL, 1994 y *Los inocentes tienen nombre. 300 historias de prisión injusta en el Perú*, Lima: IDL, s/f.

44. Para un análisis de la problemática de los tribunales militares pueden consultarse: Comisión de Juristas Internacionales, *op. cit.* y Cobián Vidal, Ana María (coordinadora), *op. cit.*

declinación -fuertemente motivada en su situación- de las atribuciones de la jurisdicción civil⁴⁵.

5.3 La independencia de la rama judicial: entre el discurso oficial y los hechos

La Constitución peruana de 1993 proclama, enfáticamente, la independencia del Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones. Igualmente, dicha independencia ha sido reclamada por el actual gobierno, como una de las características principales para una adecuada administración de justicia. La Comisión Ejecutiva del Poder Judicial insiste en lo mismo. Sin embargo, más allá del discurso oficial, es posible encontrar algunas señales de lo contrario, es decir, de intentos por someter al Poder Judicial en su independencia y recortarle su autonomía en el ejercicio de sus funciones.

Quisiéramos destacar tres casos, relativamente recientes, en los cuales es posible detectar cómo se ha afectado a la independencia del Poder Judicial, ya sea por actuaciones del gobierno como por actos del estamento militar en contra de las autoridades judiciales. El tercer caso se vincula al Tribunal Constitucional.

El primero de ellos está relacionado con la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y la prohibición de interferir en ella.

En julio del año 1992, en los peores momentos de la violencia subversiva, se produjo el secuestro y desaparición forzada de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad Nacional de Educación, conocida como Universidad de La Cantuta, que al momento de los hechos se encontraban en el dormitorio universitario, al interior del campus universitario, el cual estaba bajo vigilancia de tropas militares. La investigación periodística y de los organismos de derechos humanos logró encontrar muy serias evidencias de la participación de elementos de las fuerzas del orden en dichos actos. Luego de las investigaciones correspondientes, se iniciaron -tanto en el fuero militar como en el civil- los correspondientes procesos, en los cuales los principales acusados eran oficiales militares en actividad. Como era de esperarse, se planteó la contienda de competencia para determinar si el conocimiento de dicho proceso correspondía al fuero civil o al militar. Dicha contienda de competencia estaba para resolverse en febrero de 1994 por parte de la Corte Suprema de Justicia, según lo previsto en el Código de Procedimientos Penales y el Código de Justicia Militar.

45. Sobre los límites de la justicia militar puede consultarse, adicionalmente, el informe de la Defensoría del Pueblo, denominado, *Lineamientos para una reforma de la justicia militar*, Lima: 1998.

Al momento de producirse la votación para decidir cuál de los órdenes jurisdiccionales juzgaría este caso de desaparición forzada de personas, no se alcanzó la votación requerida (cuatro de los cinco votos) ya que tres vocales votaron porque el caso fuera conocido por los tribunales militares y dos porque fueran tribunales civiles. Ante esta situación, la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé la posibilidad de llamar a nuevos vocales hasta alcanzar la votación requerida. Fue en estas circunstancias que el Congreso de la República dictó la Ley No. 26291, que dispuso textualmente lo siguiente:

"Las contiendas de competencia sobre jurisdicción civil o militar, que no estén vinculadas al narcotráfico, se entienden resueltas por la Sala correspondiente de la Corte Suprema de la República, cuando cuenten con mayoría simple de los votos emitidos por los miembros de la Sala"

y ordenó, igualmente, que esta ley sea

"(...) de aplicación inmediata a todos los procedimientos en actual trámite, sin requerir nuevas votaciones".

De esta manera, el Congreso dispuso la resolución de la contienda de competencia en favor de la justicia militar, lo que constituyó una gravísima intromisión en la función jurisdiccional porque dicha ley contenía, en sí misma, la solución a la contienda de competencia y su aplicación era, evidentemente, retroactiva. La ley dada constituyó, nuevamente, un caso de ley *ad hoc*, ley de caso único que trasgredía las normas constitucionales.

Otro caso que revela cómo la jurisdicción militar asume poderes extraordinarios y desproporcionados con relación a su función, ocurrió a propósito de la ilegal detención del General en situación de retiro Rodolfo Robles. Este General, que pasó al retiro cuando denunció la participación de personal militar en la matanza de los Barrios Altos y en el secuestro de los estudiantes de la Universidad de La Cantuta, fue detenido violentamente sin exhibir orden judicial alguna ni cumplir con el procedimiento correspondiente, siendo posteriormente acusado de delitos de función sobre la base de una serie de declaraciones periodísticas. Una vez detenido en una cárcel militar, sus familiares interpusieron un recurso de *habeas corpus* que fue declarado fundado, y la jueza ordenó su inmediata liberación. El juez militar se negó a aceptar el mandato de libertad emitido por la jurisdicción civil, y el proceso militar por supuestos delitos de ultraje a las Fuerzas Armadas e insulto al superior continuó, a pesar de que el presidente Fujimori reconoció públicamente que la detención fue abusiva. Luego de algunos días, el Congreso dictó la Ley No.

26699 que concedió amnistía al general Robles, y la Ley No. 26700 que amnistió a los magistrados militares que habían sido denunciados por desacato⁴⁶.

El hecho que tuviera que concederse una amnistía para una única persona, y así poder reparar la violación de derechos y la negativa a acatar disposiciones de la justicia civil en que incurría la jurisdicción militar, es absolutamente revelador de la debilidad de la justicia civil frente a la militar cuando ésta no acepta cumplir mandatos judiciales en defensa de los derechos fundamentales de las personas. Revela, igualmente, la debilidad de las instituciones de la sociedad civil y el correlativo fortalecimiento del estamento militar que, desconociendo sus funciones constitucionales, aparece más como un fuero separado del ordenamiento constitucional que se rige por sus propias (y desconocidas) normas.

Como un tercer elemento de juicio para una adecuada comprensión del problema de la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, debemos mencionar el caso del Tribunal Constitucional⁴⁷.

El antecedente inmediato del Tribunal Constitucional en nuestro país es el Tribunal de Garantías Constitucionales creado por la Constitución de 1979, cuyo resultado fue calificado de decepcionante⁴⁸. Durante el debate constitucional en 1993, la figura del Tribunal Constitucional fue descartada inicialmente para aparecer en el proyecto final y ser consagrada en la Constitución de 1993. Recién en 1995 se dictó su Ley Orgánica y más tarde, en el año 1996, se logró instalar (existieron grandes dificultades para lograr el nombramiento de sus miembros, que debía ser aprobado por una mayoría calificada en el Congreso)⁴⁹. Constituido finalmente, el Tribunal Constitucional enfrentó una gravísima dificultad práctica introducida por la ley: siendo siete el número de

46. La jueza que concedió el *habeas corpus* a favor del general Robles, doctora Greta Minaya, fue inmediatamente removida de su cargo y trasladada, por disposición del Presidente de la Corte Superior de Lima, a uno de los denominados juzgados penales sentenciadores, los que fueron creados para emitir sentencias de procesos ya avanzados. Este tipo de juzgados no pueden conocer procesos de *habeas corpus*. A los pocos días, y debido a la presión de la opinión pública, se modificó tal disposición y la doctora Greta Minaya retornó a su juzgado. La doctora Minaya es jueza provisional.

47. Aun cuando no forma parte del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional como órgano autónomo encargado del control de la constitucionalidad de las leyes y de la defensa de los derechos fundamentales, es un importantísimo elemento en el sistema de justicia en el Perú.

48. Eguiguren Praeli, Francisco, "El Tribunal de Garantías Constitucionales: las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad", en *Lecturas sobre temas constitucionales No. 7*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1991, pp. 15-59.

49. La selección de los magistrados demoró varias semanas, por la insistencia de la mayoría parlamentaria en postular a quien había sido Ministro de Trabajo durante el golpe de Estado de abril de 1992.

sus miembros, requiere seis votos para lograr declarar inconstitucional una ley. En la práctica, esto significa una limitación en la principal de sus funciones: el control de la constitucionalidad de las leyes.

En enero de 1997, el Tribunal Constitucional tuvo que resolver la demanda de inconstitucionalidad planteada contra una ley interpretativa que haría posible la segunda reelección del presidente Fujimori. En esa oportunidad, el Tribunal Constitucional sólo con tres votos, porque los demás se abstuvieron, declaró inaplicable para el caso concreto del presidente Fujimori la ley que le autorizaba a una nueva reelección y zanjaba, aparentemente, el tema de la reelección presidencial (no declaró inconstitucional la ley, sino –haciendo uso del control difuso– inaplicable para un caso concreto). Algunas semanas después, en medio de acusaciones en torno a la sustracción de documentos reservados, el Congreso de la República inició una investigación que, a la fecha, ha dado como resultado la acusación constitucional contra cuatro magistrados del Tribunal Constitucional. Más allá de la discusión técnico-jurídica, el proceso ha concluido en la destitución de los tres magistrados que votaron contra la ley que pretende habilitar –en contra de la Constitución– una segunda reelección del presidente Fujimori⁵⁰.

La situación de la independencia de la justicia en el Perú es, pues, un tema pendiente y cuya realización cotidiana, además de ser un anhelo, constituye un reto que nuestros jueces deben afrontar a diario. Estos ejemplos son probablemente los que mayor atención han concitado en la opinión pública, y demuestran una consistente actitud de interferencia e intromisión en la función jurisdiccional motivada, permitida o realizada directamente por el gobierno actual⁵².

50. Adicionalmente, es preciso señalar que la magistrada Delia Revoredo fue acusada indebidamente por la comisión del delito de contrabando y tuvo que asilarse en Costa Rica.

51. La decisión del Congreso peruano de destituir a tres miembros del Tribunal Constitucional fue cuestionada judicialmente por ellos, habiendo obtenido en todas las instancias sentencias desfavorables a sus intereses. Paralelamente al proceso de amparo seguido por ellos, un grupo de congresistas de la oposición interpuso una denuncia contra el Estado peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ha recomendado al gobierno peruano la reposición de los magistrados destituidos. El plazo que tenía el gobierno peruano para responder a esta recomendación venció el 14 de febrero de 1999. Una vez vencido el plazo, el gobierno solicitó una prórroga de sesenta días adicionales para estudiar el caso. De no obtenerse por parte del gobierno peruano una respuesta favorable, la Comisión podría denunciarlo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas decisiones son inapelables y de cumplimiento obligatorio para el Perú.

52. Como ejemplo de la interferencia del Poder Ejecutivo sobre el Judicial, es preciso rescatar las recientes declaraciones del presidente Alberto Fujimori refiriéndose al proceso judicial actualmente en trámite contra un general del Ejército Peruano: "Espero sinceramente que (el general Tomás Marky) esté libre de responsabilidad, pero eso compete al Poder

6. *A manera de conclusión: balance y perspectivas de la justicia en el Perú*

Nuestra exposición ha buscado enfocar la problemática del Poder Judicial desde una perspectiva más amplia de la que el discurso oficial ha manejado tradicionalmente, y en especial a partir de 1990, tratando de comprender en su complejidad la problemática de la justicia en el Perú.

Pero, ¿qué conclusiones podemos extraer de esta aproximación?

a. Avances en la situación

- Puede parecer extraño, pero un avance fundamental, teniendo en cuenta la falta de interés precedente, es que la sociedad peruana comparte la idea de que hoy constituye una prioridad nacional contar con un Poder Judicial fuerte, eficiente, independiente y honesto, como una condición básica para el adecuado funcionamiento de la democracia y la defensa de la vida, la propiedad y los derechos fundamentales de las personas.
- Se comparte también la idea de que el desarrollo adecuado de una economía de mercado requiere de un Poder Judicial que funcione correcta y profesionalmente; es decir, de un servicio de justicia competente, capaz de dar a los conflictos soluciones predecibles y reprimir eficientemente las conductas antisociales.
- Desde el gobierno, a diferencia de épocas precedentes, la reforma del servicio de justicia ha sido asumida como una prioridad.
- Esta priorización ha llevado a acciones en diversas áreas. Modificaciones legislativas, cambio de funcionarios, y una estrategia de reforma centrada prioritariamente en la administración del Poder Judicial y Ministerio Público, son algunas expresiones de ello.
- En el aspecto legislativo han habido avances importantes, al dictarse nuevos y modernos códigos procesales y una Ley Orgánica del Poder Judicial.
- La nueva Constitución de 1993 trae algunas normas e instituciones que prometían una adecuada tutela de los derechos de las personas (el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, p.e.) y otras que hacían alentar mejores condiciones para la independencia y autonomía

Judicial. Creo que es un militar que ha trabajado derecho, pero el Poder Judicial tiene competencia para investigar" (Diario *Gestión*, Lima: 16 de febrero de 1999, p. 3).

del Poder Judicial (el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura).

- Una importante atención de la cooperación técnica internacional está aportando recursos técnicos y económicos para la reforma de la justicia. Este es un fenómeno nuevo y que bien encaminado podría ayudar a un país con recursos escasos a afrontar un problema tan antiguo como complejo.
- Una reforma, si bien centrada en lo administrativo, se ha iniciado en el Poder Judicial, con recursos económicos no habidos antes. Su principal responsable ha señalado como estrategia: "evitar la parálisis por análisis. La forma para resultados rápidos es ejecutar y subsanar los errores en marcha. Es decir "hacer"⁵³.
- Quizás el aspecto más destacable es la constatación de la existencia de un número importante de jueces con un claro sentido de su rol, que han hecho prevalecer su honestidad e independencia en situaciones adversas. Ellos constituyen una significativa corriente renovadora dentro del Poder Judicial.

b. Las contradicciones: independencia, ¿hasta cuánto?

- No obstante los avances en la normatividad constitucional y legal, en los últimos años se han dictado medidas y adoptado decisiones desde los poderes políticos que contradicen tales avances.
- El control de la constitucionalidad de las leyes por el Tribunal Constitucional quedó mediatizado con una ley que exigía un número de votos que en la práctica distorsionaba el propósito y, posteriormente, con la destitución del Congreso de tres magistrados de dicho Tribunal (mayo de 1997), en los hechos, ha quedado en suspenso dicho control. Nos hemos referido anteriormente al Consejo Nacional de la Magistratura, pero quisiéramos insistir en lo importante que es en un proceso de construcción de la institucionalidad democrática, que nuestros jueces y fiscales sean elegidos sin interferencia del poder político. Es, sin duda, uno de los aspectos destacables de la Constitución de 1993. Por cierto, el hecho que un juez sea nombrado sin intermediación del poder político no asegura, por sí mismo, que no termine vinculado a él, pero sin duda es una importante garantía de su independencia. Cuando dichos nombramientos venían ocurriendo, efectuados por un Consejo de intachable conformación, se expidió una ley que le suspendió

53. Dellepiani Massa, José, *La reforma judicial en el Perú*, Lima: mimeo, 1997.

tales facultades, hasta que la Academia de la Magistratura no reprograme sus actividades y forme un número suficiente de candidatos a la judicatura. Dicha medida opta por mantener en cargos judiciales a un enorme número de provisionales, lesionando así las condiciones de independencia.

Con relación al Ministerio Público, se han dictado normas que han quitado facultades al Fiscal de la Nación -en previsión de la elección de un funcionario independiente- para otorgarlas a la Comisión Ejecutiva -órgano de inferior nivel- y a su Presidente, quien anteriormente ostentó el cargo de Fiscal de la Nación, dando muestras de especial complacencia con el gobierno.

En el Poder Judicial se ha centralizado el proceso de reforma administrativa en su Comisión Ejecutiva y su Secretario, quedando devaluado el rol de los jueces y de la Corte Suprema.

Un elemento especialmente importante es la Defensoría del Pueblo. Inspirada en las nobles tradiciones del Ombudsman sueco, el Defensor del Pueblo, gracias a una organización flexible, con procedimientos y mecanismos de reacción inmediatos y, sobre todo, con una política de actuación que no se reduce a la denuncia sino que procura encontrar y plantear soluciones a los problemas en la administración pública y frente a los derechos fundamentales, ha ido ganando aquello que es fundamental para su labor: la legitimidad ante la población. En este sentido, es importante destacar la labor que desarrolla en la delicada tarea de proponer la concesión de indultos a personas injustamente condenadas por terrorismo.

Es decir, orgánicamente, con excepción de la Defensoría del Pueblo, el grado de interferencia a través de normas legales en el diseño constitucional, es alarmante.

- El mantenimiento, a todas luces intencional, de jueces provisionales y la disposición de proceder a una evaluación de idoneidad, que será a los que tienen nombramiento, en los hechos significan un deterioro de las condiciones de independencia de la judicatura, pues mantiene una magistratura "desestabilizada".
 - La reforma administrativa del Poder Judicial, que ha tenido el mérito de abordar el tema de la organización y administración, no obstante, parece priorizar aspectos organizativos, aunque ellos vayan en desmedro de garantías procesales que tienen que ver con el debido proceso.
- c. Los aspectos más preocupantes

- La constatación de frecuentes actitudes en el gobierno actual de falta de respeto a competencias y atribuciones fijadas en la Constitución al Poder Judicial, mellando su independencia, aparejadas de la constatación de que la tendencia del Poder Judicial (sin perjuicio de actitudes de muchos jueces) es la de no hacer respetar sus fueros, es quizás lo más preocupante de la situación actual.
- Tal vez uno de los temas más sensibles es la debilidad de la justicia civil frente a la justicia militar. El Poder Judicial ha resuelto de manera contradictoria los asuntos que son de competencia del fuero civil y del militar, declinando jurisdicción muchas veces en éste.
- Uno de los temas que resultan más cuestionables es el mantenimiento de la legislación dictada para el juzgamiento de casos de terrorismo. El gobierno y la mayoría parlamentaria han anunciado su voluntad de no modificarla, a pesar de que paralelamente se constituye una comisión para revisar muchos casos de condenas ostensiblemente injustas por falta del debido proceso.

En síntesis, la reforma del Poder Judicial, para ser tal, debe tener objetivos de consolidación democrática, debe ser un proceso coherente de organizar, preparar y afrontar el reto de brindarle a la ciudadanía un sistema judicial que pueda satisfacer con eficiencia sus expectativas, con una organización judicial que sea autónoma e independiente del poder político, comprometida con la defensa de los derechos fundamentales de los peruanos. Tememos que ello no existe prioritariamente. Se da una reorganización administrativa del Poder Judicial -con muchos méritos- pero lamentablemente rodeada de una consistente política de interferencia, sustracción de competencias constitucionales y de copamiento de las instituciones ligadas al problema de la justicia en el Perú, que hace que nuestra perspectiva sobre el futuro del Poder Judicial sea incierta⁵⁴.

54. Ante el notable incremento de los índices de delincuencia común que se ha experimentado en los últimos años, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo facultades legislativas para dictar normas con rango de ley en materia de Seguridad Nacional, mediante la Ley N° 26950. Entre las principales normas dictadas se encuentran las siguientes:

- a) La tipificación como delito de terrorismo agravado, la pertenencia a bandas o agrupaciones criminales que portan armas de guerra o explosivos y que realizan robos, secuestros o cualquier otro delito contra la vida, el patrimonio o la seguridad pública y se determina su juzgamiento por tribunales militares (Decreto Legislativo N° 895, artículos 1° y 3°).
- b) La reducción de la edad mínima para ser procesado y condenado en los casos de terrorismo agravado, siendo factible que menores de dieciocho años puedan ser condenados a penas de reclusión de hasta veinticinco años (Decreto Legislativo N° 895).

Referencias

- Brandt, Hans-Jürgen, *En nombre de la paz comunal*, Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1990.
- Bustamante, Alberto, *Justicia alternativa*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993.
- Comisión de Juristas Internacionales, *Informe sobre la administración de justicia en el Perú*, Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL), 1994.
- Consejo de Coordinación Judicial, *Plan Integral de Reforma del Poder Judicial*, Lima: Secretaría del Consejo de Coordinación Judicial, 1997.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva*, OC-14/94.
- Defensoría del Pueblo, *Lineamientos para una reforma de la justicia militar*, Lima: 1998.
- Dellepiani Massa, José, *La reforma judicial en el Perú*, Lima: mimeo, 1997.
- De Trazegnies Granda, Fernando, "Reformando el Poder Judicial: balance de situación", en *Reflexiones sobre la sociedad civil y el Poder Judicial*, Lima: ARA editores, 1996, pp. 81-94.
- Eguiguren Praeli, Francisco, "El Tribunal de Garantías Constitucionales: las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad", en *Lecturas sobre temas constitucionales No. 7*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1991, pp. 15-59.
- Eguiguren Praeli, Francisco, "El estado de emergencia y su aplicación en la experiencia constitucional peruana 1980-88", en Bernales, Enrique y otros, *La Constitución diez años después*, Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1989.
- Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy, "Aplicación jurisprudencial de los criterios de razonabilidad, temporalidad, proporcionalidad y necesidad para la resolución de Habeas Corpus durante la vigencia de Estado de Excepción: el caso peruano", en *Derecho y Sociedad*, Nos. 10 y 11, 1995.
- Instituto de Defensa Legal (IDL), *177 casos de injusticia y error judicial en el Perú*, Lima: IDL, 1994.
- Instituto de Defensa Legal (IDL), *Los inocentes tienen nombre. 300 historias de prisión injusta en el Perú*, Lima: IDL, s/f.
- Landa Arroyo, César, "Límites constitucionales de la ley de amnistía peruana", en *Pensamiento Constitucional*, Año 3, No. 3, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Graduados, Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional, 1996, pp. 151-208.
- Pasara, Luis, *Derecho y sociedad en el Perú*, Lima: Ediciones El Virrey, 1988.
- Quiroga León, Aníbal, "Las garantías constitucionales de la administración de justicia", en Bernales, Enrique y otros, *La Constitución diez años después*, Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1989, pp. 289-336.
- Rivera Paz, Carlos, *La reforma del Poder Judicial en el Perú*, Lima: mimeo, 1997.
- Sagasti, Francisco y otros, *Democracia y buen gobierno: informe final del proyecto Agenda Perú*, Lima: Apoyo S.A., 1994.

c) Se establece que en los casos de terrorismo agravado la tramitación del proceso de *habeas corpus*, se deberá efectuar ante los tribunales militares (Decreto Legislativo N° 895 artículo 5°).

Tamayo, Guilia y Roxana Vásquez, *Violencia y legalidad*, Lima: Concytec, 1989.

Vidal, Ana María (coordinadora), *Los decretos de la guerra: dos años de políticas antisubversivas y una propuesta de paz*, Lima: IDS, 1993.

X
Fujimori y las Fuerzas Armadas
Enrique Obando

Introducción

Desde los tiempos de 'La República' de Platón, los pensadores políticos han enfrentado el problema de cómo conseguir que las instituciones militares estén firmemente bajo el control de los gobiernos y sociedades a los que sirven. En la época contemporánea se han empleado varios métodos, entre los que se puede identificar cinco tipos principales: el modelo Prusiano; el modelo de 'control por el partido'; el modelo anglosajón; el modelo sueco; y, finalmente, el modelo de 'cooptación'.

El modelo Prusiano busca separar a los militares de la política, enfatizando su profesionalismo y su obediencia absoluta a la autoridad política¹. Este modelo se desarrolló en Prusia antes de la Primera Guerra Mundial, aunque previamente había surgido en Francia, después de las Guerras Napoleónicas². El problema de este modelo surge cuando los militares, quienes son mantenidos en la ignorancia política, se subordinan siguiendo el principio de la obediencia a la autoridad política, a ideologías extremistas, como ocurrió durante el Tercer Reich³. En América Latina, donde este modelo ha tenido una significativa influencia, también han surgido problemas cuando los militares, quienes son mantenidos en la ignorancia ideológica, generaron su propia ideología de tendencia autoritaria en tiempos de crisis política o vacío de poder, influenciados por su sesgo profesional, la que terminaron imponiendo a la sociedad civil. Este problema también se dio en Japón en los años veinte y treinta⁴, en España antes de la guerra civil⁵; y, en tiempos más modernos, en Turquía⁶ y Grecia⁷.

1. Huntington, Samuel, *The Soldier and the State*, Nueva York: Vintage Books, 1964, pp. 30-58.

2. Howard, Michael, *War in European History*, Oxford: Oxford University Press, 1976, cap. 6.

3. Leach, Barry, *The German General Staff*, New York: Ballantine Books, 1973, p. 7.

4. Smethurst, Richard, *A Social Basis for Pre-War Japanese Militarism*, Berkeley: University of California Press, 1974, p. 164 y ss.

5. Thomas, Hugh, *The Spanish Civil War*, New York: Harper, 1961.

6. Tamkoc, Metin, *The Warrior Diplomats, Guardians of the National Security and Modernization of Turkey*, Salt Lake City: University of Utah Press, 1976.

El modelo de 'control por el partido' controla a los militares a través de un partido bien organizado, jerárquico y autoritario que infiltra las Fuerzas Armadas y forma una línea de mando subordinada al partido. Un ejemplo de este sistema lo tenemos en los partidos comunistas⁸, aunque también fue característico de la infiltración Nazi del Wehrmacht alemán⁹. En América Latina, Cuba siguió el modelo soviético. En otros países, sin embargo, los partidos políticos raramente (con la posible excepción del PRI mexicano) han desarrollado el nivel necesario de organización para lograr este tipo de dominación. Durante muchos años, éste fue el modelo que inspiró al APRA peruano, en parte debido a las experiencias del partido antes de la sublevación de Trujillo de 1932. Bajo el gobierno de Alan García (1985-90) hubo intentos por parte del partido de infiltrar el Ejército e incrementar la autoridad de la policía, para contrarrestar la influencia del Ejército.

El modelo anglosajón es típico del Reino Unido y de muchas de sus antiguas colonias, así como de los Estados Unidos. En estos países, la democracia define la identidad nacional y los Fuerzas Armadas defienden no solo el territorio nacional, sino la identidad democrática de estos países¹⁰. Esta ideología alcanzó su forma más explícita durante la Segunda Guerra Mundial y, subsecuentemente, a lo largo de la Guerra Fría, en la lucha entre los valores 'democráticos' y los 'totalitarios'. En América Latina, la debilidad de las instituciones democráticas ha perjudicado la evolución de este tipo de modelo. Además, se ha tendido a valorar la democracia en términos 'instrumentales', es decir, como un medio en vez de como un fin, siendo el fin metas tales como el desarrollo económico y el bienestar público. Cuando aparentemente la democracia no llevaba a alcanzar dichos fines, se cuestionaba su valor y se le reemplazaba por otro sistema.

El modelo sueco es una variación del anglosajón; y la diferencia principal con él es que no se distingue entre los civiles y los militares en cuanto a prerrogativas o diferentes sistemas de justicia. Este modelo no existe en América Latina. Normalmente requiere de una sociedad homogénea, tanto política como económicamente.

7. Clogg, Richard y George Yannopoulos, *Greece under Military Rule*, Nueva York: Basic Books, 1972; Woodhouse, C.M. y Christopher Montague, *The Rise and Fall of the Greek Colonels*, Londres: Granada, 1985.

8. Colton, Timothy J. y Thane Gustafson (eds.), *Soldiers and the Soviet State: Civil-Military Relations from Brezhnev to Gorbachev*, Princeton: Princeton University Press, 1990; Bartov, Omar, *Hitler's Army*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

9. Dupuy, Trevor N., *A Genius for War: The German Army and General Staff (1807-1945)*, London: Macdonald and James, 1977.

10. Huntington, Samuel, *op. cit.*, partes II y III; Avant, Deborah, *Political Institutions and Military Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1994; y Kohn, Richard, "Out of Control: The Crisis in Civil Military Relations", en *The National Interest*, No. 36, 1994, pp. 23-31.

Finalmente, el modelo de 'cooptación' ha sido el preferido en América Latina, y su implementación en Perú es el tema de este capítulo. Éste fue el modelo que Carlos Andrés Pérez usó en Venezuela y el que León Febres Cordero trató de imponer en Ecuador. La cooptación no es nueva en el Perú. Ya lo intentó Augusto B. Leguía en los años veinte¹¹. Dicho modelo requiere la concesión de privilegios especiales (promociones, cargos políticos y favores económicos) a los mandos superiores de las Fuerzas Armadas a cambio de su apoyo al régimen. Es un sistema que, por lo menos a corto plazo, promueve una cierta estabilidad en las relaciones entre civiles y militares. Sin embargo, también genera descontento entre los mandos medios y subalternos de las Fuerzas Armadas. Alan García introdujo la cooptación como modelo para tratar con los militares durante su gobierno; desde 1990, Alberto Fujimori lo llevó a nuevos extremos.

1. El poder en las Fuerzas Armadas antes de 1985: el sistema de 'argollas'

Para entender los cambios que el sistema de cooptación ha conllevado entre los militares, es necesario entender el sistema que existía antes de 1985. Tradicionalmente, los militares peruanos han combinado un sistema oficial abierto de distribución del poder -otorgado por la Ley de Situación Militar- con un sistema menos evidente.

El sistema oficial se institucionalizó en los años cincuenta y estipulaba que el cargo de comandante general, el puesto de más alto rango de cada instituto de las Fuerzas Armadas, debía estar en manos del oficial más antiguo hasta su eventual retiro. La edad de jubilación variaba entre los diferentes servicios, pero en el Ejército era después de 35 años de servicio activo o a los 58 años de edad. La antigüedad estaba determinada por el primero que había ascendido a general de división. Hasta el rango de coronel, las promociones se concedían sobre la base de exámenes; en el caso de los generales, las promociones dependían de la decisión del Alto Mando y del currículum del oficial en cuestión. Este sistema demostró ser bastante predecible, por lo cual era relativamente simple saber de antemano quién sería el comandante general en un año dado.

No obstante, detrás del sistema formal de promociones había otro sistema menos evidente basado en el principio de las 'argollas', que actuaban como una forma de apoyo a un candidato particular para el puesto de comandante general. Aquellos que aspiraban llegar a la cima en cada uno de los institutos empezaban a formar estas argollas al menos diez años antes de que

11. Villanueva, Victor, *Así cayó Leguía*, Lima: Retama Editorial, 1977.

podían ser elegibles para ocupar el cargo de comandante general. Dado que el sistema era estable y predecible, era relativamente fácil identificar a los que podían ser futuros comandantes generales en un año determinado, quienes se convertían en los líderes de las argollas. Por tanto, los oficiales que buscaban ser ascendidos se unían al líder de la argolla, cuyo poder se desprendía del hecho de que podía ofrecer 'beneficios' a sus seguidores. Dichos 'beneficios' incluían no solamente promociones sino también promesas de cargos (algunos cargos eran más ambicionados que otros), rangos y puestos remunerativos, es decir, que podían generar ingresos -lícitos y a veces ilícitos- a quien los ocupara¹².

El sistema de argollas tenía el efecto de consolidar rivalidades dentro de las Fuerzas Armadas, ya que para ascender había que formar parte de una argolla, y para alcanzar la cima había que ser líder de una de ellas. Por ello, las confrontaciones entre las argollas eran la norma. Un caso clásico fue la lucha por la supremacía en la Fuerza Aérea a finales de los ochenta entre los tenientes generales Germán Vucetich y César Gonzalo, cuando trascendió que el Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea estaba interviniendo el teléfono del comandante general y mandando las conversaciones grabadas a un programa de televisión para desacreditarlo.

Las argollas incluían oficiales desde el rango de mayor al de general. La argolla predominante era la del comandante general, pero éste con frecuencia trataba de apoyarse en una argolla subordinada, con la idea de que el nuevo líder a quien ayudaba a ascender fuera un hombre de su confianza una vez que se produjera su retiro. Sin embargo, si un comandante general caía en desgracia por cualquier razón, los miembros de su argolla sufrían las consecuencias: eran postergados o pasados al retiro. Originalmente, las argollas raramente reflejaban posiciones ideológicas diferentes o inclinaciones institucionales especiales; más bien se formaban para distribuir el poder dentro de una institución jerárquica.

No obstante, a mediados de los sesenta, la formación de argollas asumió una dimensión política más abierta. Dada la preponderancia de una argolla conservadora y masónica dentro del Ejército en los años cincuenta y sesenta, surgió otra argolla católica de inclinación izquierdista organizada alrededor de los Cursillos de Cristiandad. La argolla Cursillista creía en la necesidad de un cambio social radical, y resultó ser un antecedente importante al golpe de

12. La información sobre cómo funcionaba el sistema antes de 1985 es el resultado de la observación participante, en el sentido antropológico del término. Es el resultado de un gran número de entrevistas con oficiales militares (coroneles y capitanes de navío) realizadas en 1983, cuando fui estudiante en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM); en 1984, cuando fui estudiante (por tres meses) en la Escuela Nacional de Inteligencia; y en 1984-89, cuando trabajé como asesor en la Secretaría de Defensa Nacional.

1968 y el subsecuente gobierno de Velasco¹³. Durante el período 1965-80, el sistema de argollas puso en evidencia algunas de las divergencias ideológicas que ocurrieron durante ese tiempo dentro de las Fuerzas Armadas. La lucha entre los militares dejó de ser simplemente por los beneficios, para pasar a ser una lucha por el poder para influir sobre la dirección de la política nacional. Terminado el gobierno militar, sin embargo, las argollas se convirtieron nuevamente en un método para distribuir el poder y la influencia al interior de los militares.

Con el retorno a un gobierno civil, Fernando Belaunde (1980-85) optó por no tocar la institución militar para no enemistarse con los militares, y de este modo el sistema de argollas quedó inalterado. Paralelamente, Belaunde otorgó a los militares las armas que habían solicitado durante los dos primeros años de su administración. Sin embargo, resultó ser más difícil mantener buenas relaciones entre civiles y militares en otras áreas. Por ejemplo, hubo una escasa colaboración en la implementación del Sistema de Defensa Nacional, el cual requería participación civil. Esta desconfianza mutua fue particularmente perjudicial en un momento en que el accionar de Sendero Luminoso empezaba a ascender. Por entonces, en 1982, el advenimiento de la crisis de la deuda generó una marcada reducción en los presupuestos militares, lo que afectó los ingresos de los oficiales.

Debido al aumento de la inflación, los ingresos de los generales durante el segundo gobierno de Belaunde cayeron al equivalente de 550 dólares mensuales¹⁴. En los círculos militares, esto se interpretó como una venganza deliberada, puesto que las Fuerzas Armadas al mando de Velasco habían depuesto a Belaunde en su primer mandato. Una consecuencia de la caída de los sueldos de los militares durante este período fue la tendencia de las argollas a usar contactos e influencias para distribuir bienes ilegales, sobre todo en un período en que el tráfico de drogas había aumentado. Aunque la Marina y la Fuerza

13. Entrevista con el 'Coronel A' el 2 de julio de 1992, quien solicitó anonimato. Diversas fuerzas influyeron en el gobierno de Velasco, entre ellas antiguos miembros del APRA (Carlos Delgado, por ejemplo, pertenecía a este grupo), varios partidos de izquierda (Héctor Béjar del FLN fue director general de las organizaciones juveniles dentro de SINAMOS) y el ala izquierda de la Iglesia Católica. Dentro de ésta se incluye al Partido Demócrata Cristiano y a los Cursillos de Cristiandad. Los 'Cursillos' eran cursos normalmente dirigidos por sacerdotes de izquierda, y se concentraban en temas vinculados con la justicia social. Muchos oficiales se conocieron en estos cursos y sus inclinaciones ideológicas los llevaron a establecer su propia argolla en contraposición a las más conservadoras.

14. En dólares constantes de diciembre de 1992; esta cifra se deriva de los cálculos del autor (Obando, Enrique, "The Power of Peru's Armed Forces", en Tulchin, Joseph y Gary Bland (eds), *Peru in crisis*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center, 1994, pp. 122-123).

Aérea finalmente lograron controlar el problema de la corrupción asociada a las drogas, esto fue más difícil de hacer dentro del Ejército.

2. *La cooptación de las Fuerzas Armadas: lecciones del gobierno de García*

Como ya se mencionó, la cooptación no era nada nuevo dentro de las Fuerzas Armadas peruanas. A principios de siglo, el gobierno de Leguía (1919-30) logró cooptar con éxito al alto mando de las Fuerzas Armadas. Al hacerlo rompió la cadena de mando, ya que los oficiales de rango medio y subalternos se dieron cuenta de que los mandos superiores de la jerarquía ya no representaban sus intereses ni los de la institución militar. Fue así como un oficial de mando medio, el teniente coronel Luis M. Sánchez Cerro, y no un general, lideró el golpe que acabó con el llamado oncenio de Leguía¹⁵.

Debido a la larga historia de enemistad entre las Fuerzas Armadas y el APRA, Alan García, el primer presidente que tuvo el partido, buscó la manera de controlar a las Fuerzas Armadas cuando llegó a la presidencia en 1985¹⁶. Otra razón por la que García necesitaba controlar a los militares era que su política de derechos humanos en la guerra contra Sendero Luminoso y el MRTA fue distinta de la de Belaunde. Este último le había dado un considerable margen de acción a las Fuerzas Armadas para luchar contra Sendero Luminoso, independientemente de las inquietudes sobre los derechos humanos. García trató de confrontar a los militares en el tema de los derechos humanos, e incluso ordenó la destitución del Presidente del Comando Conjunto, del Comandante de la Segunda Región Militar y del Jefe Político-Militar de

15. Villanueva, Víctor, *op. cit.*; Thorndike, Guillermo, *El año de la barbarie: Perú 1932*, Lima: Mosca Azul, 1969.

16. El APRA y el Ejército habían tenido problemas desde la rebelión de Trujillo de 1932 y la subsecuente masacre. En 1933, un presidente militar, Luis M. Sánchez Cerro, fue asesinado por un militante del APRA. Las Fuerzas Armadas impusieron un veto efectivo en contra del APRA en las elecciones de 1936, 1939, 1945 y 1956. En 1948 llevaron a cabo un golpe para acabar con la influencia del APRA sobre el gobierno de Bustamante. También previnieron la victoria del APRA en 1962. Cada año había una peregrinación a las tumbas de aquellos miembros del Ejército muertos en el levantamiento de 1932. Hacia 1985, sin embargo, esta enemistad disminuyó. El gobierno militar (1968-80) emprendió un acercamiento y hacia 1980, el APRA aparecía como el heredero natural del tipo de políticas intervencionistas llevadas a cabo por dicho gobierno. Los hijos de importantes líderes militares se hicieron apristas. Las Fuerzas Armadas acabaron con la peregrinación anual. En 1985 ya no había que temer un golpe. Sin embargo, la política de cooptación de García creó la animosidad que pretendía controlar.

Ayacucho¹⁷. Mientras que Belaunde había respetado la autonomía de las Fuerzas Armadas, accediendo finalmente a las demandas de mayor gasto en nuevos equipos, García tomó una actitud más intervencionista. La cooptación se llevó a cabo por medio de la consolidación de una alianza con la argolla dominante en cada uno los institutos armados, proporcionando a sus miembros cargos en el gobierno o en el extranjero como embajadores¹⁸. En caso de que la argolla principal se resistiera, García cooptaba a sus rivales y los ayudaba a ganar la lucha por el poder dentro de la institución correspondiente.

En esta lucha, el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) jugó un papel importante. Por ley, esta institución estaba bajo el control de la Presidencia, y García la utilizó para mantener bajo vigilancia a líderes militares¹⁹. Dada la creciente magnitud de la corrupción dentro del Ejército, esto permitía conocer los malos manejos de los mandos, no para erradicarlos sino, al contrario, para chantajearlos, como un modo de mantener el control y de prevenir actos de deslealtad. Al mismo tiempo, el gobierno de García trató de crear una fuerza paralela al establecimiento militar por medio del control que el Ministerio del Interior ejercía sobre la policía. Los grupos especiales de la policía empezaron a recibir armamentos de guerra²⁰, y los grupos paramilitares manejados desde el Ministerio del Interior -especialmente el Comando Rodrigo Franco- fueron usados para intimidar a los oponentes del régimen.

La prevalencia del sistema de cooptación, junto con los bajos salarios de los militares y el alto nivel de incompetencia demostrado en la lucha contra

17. La política de García sobre derechos humanos llevó a que los militares ignoraran sus responsabilidades en cuanto a la lucha contrainsurgente a no ser que los comandantes sobre el terreno recibieran claras instrucciones escritas, para evitar la posibilidad de que luego se les acusara de violaciones a los derechos humanos. Esto ayudó a Sendero Luminoso a extender sus actividades, hasta que llegó un momento en que parecía que no se podrían llevar a cabo las elecciones de 1990. Algunos miembros del Ejército creían que esto fue un plan deliberado de García para prolongar su mandato.

18. Un ejemplo ayudará a entender mejor cómo se llevó a cabo la cooptación. La identidad de nuestras fuentes de información tiene que mantenerse en el anonimato. El comandante de una de las regiones militares era el general más respetado en el Ejército. Era uno de los dos militares con suficiente ascendiente como para organizar un golpe contra el gobierno. Se le ofreció que, a su retiro, ocuparía el puesto de Embajador peruano en Madrid. Lealmente, esperó tres años para asumir esta posición. Cuando por fin se retiró no recibió nada.

19. Yo mismo obtuve pruebas de teléfonos intervenidos en 1989 mientras trabajaba en la Secretaría de Defensa Nacional. Los empleados normalmente asumían que sus teléfonos estaban intervenidos por el SIN.

20. El Ejército impidió que se otorgara a la policía vehículos semi orugas comprados en Israel. Bajo presión militar, al final los vehículos fueron entregados al Ejército.

Sendero Luminoso y el MRTA²¹, llevó a que se creara una situación similar a la de 1929-30. Los oficiales de rango medio llegaron a la conclusión de que sus superiores ya no representaban sus intereses ni los de la institución. Por consiguiente, comenzaron a organizarse en grupos de oposición y a planear la posibilidad de destituir tanto al gobierno como al alto mando militar cooptado por el gobierno. Dos de estos grupos pueden ser identificados: 'Comaca', un acrónimo que significaba 'coroneles, mayores y capitanes', y 'León Dormido'. Estos grupos no eran argollas, ya que no estaban organizados alrededor de líderes militares con el rango de general; no había general alguno entre ellos, y los oficiales de más alto rango eran coroneles. De hecho, estos grupos se movilizaron dentro del cuerpo de oficiales y trataron de denunciar a los altos mandos por haberse 'vendido' a los políticos.

Las argollas que no habían sido cooptadas llegaron a enterarse de los planes preparados por 'Comaca', y acabaron preparando un golpe de Estado con la idea de asumir el mando del Ejército antes que los oficiales medios y subalternos los desplazaran. Pensaron que podrían justificar su acción si García utilizaba el caos económico y político existente como razón para posponer las elecciones presidenciales y prolongar su mandato más allá de 1990. Para esta eventualidad elaboraron un plan, para un gobierno que duraría 20 años, que llegó a conocerse como el 'Libro Verde'²². Éste consistía en un plan de gobierno elaborado por un grupo de oficiales militares y simpatizantes civiles. El documento es particularmente importante, puesto que reflejó un cambio en el pensamiento militar. En los años sesenta y setenta, los militares crearon un plan de gobierno llamado el Plan Inca, que incluía una serie de reformas radicales como la reforma agraria, la nacionalización de importantes empresas extractivas, la redistribución de la riqueza, la protección de las actividades sindicales (tanto en las áreas urbanas como rurales), la protección de las industrias nacionales y una mayor dosis de control estatal sobre la regulación de precios importantes en la economía. En resumen, era el proyecto de un Estado fuerte y gestor en la economía.

En contraste, el 'Libro Verde' representaba la adaptación del pensamiento militar a la economía de libre mercado. Destacaba la necesidad de una reestructuración radical, incluyendo la venta de las industrias claves que habían sido nacionalizadas veinte años atrás y una reducción drástica en la

21. Para una revisión de la estrategia de contrainsurgencia, ver Obando, Enrique, "La burocracia antisubversiva", en *Quehacer*, No. 71, Lima: Desco, 1991; y Obando, Enrique, "Subversion and Antisubversion in Peru, 1980-92: A View from Lima", en *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, vol. 2, No. 2, 1993.

22. Trozos del Libro Verde se publicaron en *Oiga*, No. 647, Lima: 12 de julio, 1993 y 19 de julio, 1993.

magnitud de la intervención estatal. Al mismo tiempo, destacaba la importancia de realizar una fuerte campaña para acabar con la subversión, y con este fin defendía un modelo de control político firme. En otras palabras, era liberal en el sentido económico y autoritario en el político. Este plan se apoyaba en una alianza cívico-militar que actuaría en favor de los intereses de la clase empresarial, pero buscando apoyo en la sociedad civil. Esto representó por consiguiente un claro alejamiento del velasquismo, aunque algunos de los oficiales participantes habían sido partidarios de Velasco en los setenta. El fracaso del velasquismo, junto con el desafío de grupos como Sendero Luminoso y el MRTA, había empujado a los militares claramente hacia la derecha.

Aunque en un sentido programático el nuevo plan estaba bastante alejado de las ideas presentes en el Plan Inca, el objetivo básico era similar: las Fuerzas Armadas querían jugar un papel protagónico en el intento de reestructurar la sociedad sobre la base de cimientos más estables, que evitaran las crisis recurrentes y periódicas que habían afectado al Perú en décadas recientes, para que así el país jugara un papel más hegemónico en la región.

Hacia fines del gobierno de García, el estado de las relaciones cívico-militares se volvió tan caótico como el contexto político y económico general. Con las Fuerzas Armadas divididas y oficiales medios y altos planeando golpes de Estado contra el régimen, la estabilidad política fue salvaguardada por las elecciones presidenciales de 1990. Estos problemas dentro de las Fuerzas Armadas actuaron como una advertencia respecto a las dificultades que podían surgir como resultado de la utilización, por parte del gobierno civil, de una estrategia de cooptación del alto mando militar. Sin embargo, Fujimori no fue capaz de aprender esta lección y, bajo su mandato, la estrategia de cooptación llegó a nuevos extremos.

3. *Las relaciones civiles-militares bajo Fujimori (1990-95)*

A medida que las elecciones de 1990 se acercaban, la oposición principal al APRA procedía del Frente Democrático de derecha (FREDEMO), una alianza política de derecha, cuyo candidato era el escritor Mario Vargas Llosa. Este último había liderado la oposición desde el intento frustrado de Alan García en 1987 de nacionalizar la banca comercial nacional. Cuando después de la primera ronda de votaciones Alberto Fujimori surgió como el principal obstáculo a las ambiciones de Vargas Llosa, García le ofreció el apoyo total del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

A través de estos primeros contactos con el SIN, Fujimori aprendió los métodos que García había utilizado para controlar a los militares a través de

las políticas de cooptación. En este aspecto, un antiguo capitán retirado, Vladimiro Montesinos, el cual había trabajado en el SIN, pasó a jugar un papel importante cuando el FREDEMO trató de acusar a Fujimori de evasión de impuestos en relación a un negocio de bienes raíces del que él y su esposa habían obtenido ingresos. Montesinos, un abogado con buenos contactos en la rama judicial, logró cambiar al juez que tenía a su cargo el caso por otro que decidió que no había caso que seguir²³. De esta manera, Montesinos demostró su utilidad desde un principio.

Montesinos también demostró ser útil en la lucha contra Sendero Luminoso. Durante los últimos años del gobierno de García, un grupo de analistas del SIN que incluía a Montesinos había desarrollado una estrategia contra-insurgente que García nunca llevó a cabo. La esencia del plan se resumía en cuatro puntos: i) la unificación de todos los sistemas de inteligencia estatal; ii) el apoyo total hacia las llamadas 'rondas campesinas' que actuaban como baluartes contra la subversión en las áreas rurales; iii) el otorgamiento de control político a los militares en las áreas declaradas en estado de emergencia; y iv) un aumento drástico en las condenas a los acusados de terrorismo, junto con incentivos para los capturados que denunciaran a los insurgentes que seguían libres²⁴. Este plan brindó a Montesinos acceso a Fujimori como especialista en estrategia antisubversiva, un área en la que los dos gobiernos anteriores habían fracasado visiblemente. Por entonces, la insurrección armada de Sendero Luminoso estaba en su décimo año y parecía estar fuera de control. La guerra subversiva había resultado en unas 23.000 muertes y las pérdidas en propiedad se calculaban en 20 mil millones de dólares.

Asimismo, Montesinos demostró su utilidad en otros campos. Como antiguo capitán del Ejército, tenía conocimientos respecto a quién era quién dentro de los altos mandos de las Fuerzas Armadas, muchos de los cuales eran oficiales de su propia generación. Todo esto ayudó a Fujimori a desarrollar sus relaciones con los militares. Fujimori temía que, sin un partido político u otra clase de respaldo organizado en la sociedad civil, pudiera ser la víctima de un posible golpe de Estado. Aunque su posición como independiente había sido un recurso valioso en términos electorales, su aislamiento lo hacía vulnerable. Montesinos demostró ser un consejero valioso, diciéndole a Fujimori a quién debía ascender, retirar o poner a cargo de guarniciones importantes. Esto fue una fuente de inquietud entre los oficiales institucionalistas que, como con García, se oponían a esta clase de intervención externa en las Fuerzas Arma-

23. Entrevista con un oficial del SIN, quien solicitó anonimato.

24. Entrevista con el 'Coronel C', quien solicitó anonimato.

das. La ofensa fue doblemente mortificante, ya que durante el gobierno militar Montesinos había sido despedido deshonrosamente del Ejército²⁵.

El sistema de cooptación de Fujimori demostró ser bastante diferente del de García. Aunque García había cooptado al alto mando, los que habían alcanzado este rango lo habían hecho a través del sistema institucional de promociones basado en la antigüedad y las lealtades creadas por el sistema de argollas. Siguiendo los consejos de Montesinos, Fujimori eliminó ambos sistemas, y él mismo pasó a decidir a quién promover al alto mando. En noviembre de 1991²⁶ se aprobó una nueva ley de situación militar, especificando que el Presidente nombraría personalmente a los comandantes generales de cada instituto, y que éstos no tenían necesariamente que retirarse después de 35 años de servicio activo. En efecto, esto significaba que Fujimori ya no tenía que cooptar un nuevo comandante general cada año, sino que podía nombrar a una persona de confianza para que dirigiera las Fuerzas Armadas y dejarlo en esa posición tanto tiempo como quisiera. En la práctica, esto fue lo que sucedió con el General Nicolás Hermoza, que llegó a comandante general en diciembre de 1991. Fujimori jubiló a todos aquellos generales que, según su antigüedad, estaban en lista para llegar a comandante general²⁷. Según fuentes del Ejército, Hermoza fue escogido porque se podía confiar en que no tomaría decisiones unilaterales sin consultar primero con sus superiores²⁸.

La introducción de este nuevo sistema de distribución del poder tuvo consecuencias importantes. Acabó con la necesidad del sistema de argollas, puesto que eliminó la base de la lucha para ganar nombramientos; en el futuro habría una sola argolla -aquella que contara con la confianza de Hermoza-. Sin embargo, incluso esta argolla ya no funcionaría como antes porque el puesto más alto de las Fuerzas Armadas ya estaba ocupado. Por tanto, se limitaron las posibilidades de distribuir beneficios. Al mismo tiempo, el nuevo sistema

25. Montesinos fue acusado de vender secretos militares peruanos a Estados Unidos, especialmente en referencia al material ruso adquirido en los años setenta. Se le vio saliendo del Pentágono cuando se suponía que estaba de baja en Lima, por enfermedad. Esta información proviene de una entrevista del 17 de febrero de 1994 con un general del Ejército retirado que requirió anonimato.

26. Decreto de Ley 752, Ley de Situación Militar. *El Peruano*, 12 de noviembre de 1991, No. 4130, pp. 101700-708. El decreto se aprobó después de que el Congreso le otorgara a Fujimori facultades especiales para legislar. Como muestra de la falta de interés de los civiles en asuntos militares y de seguridad, el decreto no se discutió en el Congreso. Asimismo, un aspecto sintomático de la falta de institucionalidad democrática es que el Ejército carecía de aliados en el Congreso que se opusieran a la ley.

27. Estos fueron el General Luis Palomino y el General José Pastor, los cuales debían haber sido nombrados comandante general del Ejército en 1993 y 1994, respectivamente.

28. Entrevista con el 'Coronel D', el cual solicitó anonimato.

proporcionaba pocas salidas para el descontento, el cual sólo se podía expresar fuera de la jerarquía. Asimismo, existía un resentimiento considerable entre los generales retirados que habían visto frustradas sus ambiciones. Además, el nuevo sistema tenía el defecto de que las promociones se otorgaban más sobre la base de lealtades políticas que de las cualidades militares. El sistema antiguo también se había basado en la lealtad hacia el líder de la argolla, pero las promociones dentro de la argolla se basaban en la reputación profesional. Dentro del nuevo sistema había un conflicto latente entre los que habían sido ascendidos sobre la base de su lealtad política y aquellos soldados más competentes que habían sido postergados o pasados al retiro. Aunque no siempre se daba el caso de que se ascendiera a los candidatos menos competentes, esto ocurría con alguna frecuencia. Como dijo un comentarista (anónimo), “los pavos reales fueron desplazados por los buitres”.

De hecho, los miedos de Fujimori sobre un posible golpe de Estado estaban fuera de lugar. En el pasado, los golpes de Estado se llevaron a cabo por razones ideológicas o porque los gobiernos civiles demostraron ser incompetentes. Los golpes contra el APRA para prevenir que ganara las elecciones desde los años treinta en adelante fueron del primer tipo; el golpe que destituyó a Belaunde en 1968 fue del segundo tipo. Existían escasas razones para que los militares organizaran un golpe contra Fujimori por motivos ideológicos, ya que el pragmatismo estaba en el centro de su agenda política. Además, Fujimori rápidamente sorprendió a los más escépticos y demostró ser un Presidente eficaz, sin miedo a tomar algunas de las acciones intrépidas que sus predecesores no habían sido capaces. No obstante, el temor al golpe siguió vivo y, en noviembre de 1992, se descubrió un intento de golpe. Irónicamente, el mismo sistema adoptado para prevenir un golpe generó tal descontento que alentó a algunos oficiales militares a montar una insurrección para ponerle fin al sistema de cooptación que Montesinos había defendido. Finalmente, los planes de golpe, aunque fácilmente neutralizados por el gobierno, fortalecieron el poder de Montesinos, puesto que proporcionó precisamente la clase de evidencia que requería para justificar la estrategia que había defendido.

Aunque el intento de golpe de noviembre de 1992 fue ostensiblemente una protesta contra la decisión de Fujimori de cerrar el Congreso después del autogolpe de abril -un golpe en defensa de la democracia-, de hecho también respondía a otras preocupaciones tales como la restauración del statu quo en cuanto a promociones y nombramientos. Por tanto, era un golpe llevado a cabo por los institucionalistas dentro de las Fuerzas Armadas contra el sistema de control introducido por Fujimori. El líder del golpe fue el General Jaime Salinas, a quien Hermoza había retirado un año antes. Salinas debería haber sido nombrado Jefe del Estado Mayor General del Ejército en 1993. Asimismo, el General José Pastor, jubilado en 1991 y que debería haber sido el Coman-

dante General del Ejército en 1994, también estaba implicado. Junto con estos dos generales estaban involucrados otros 40 oficiales, desde capitanes hasta el rango de general, tanto retirados como en servicio activo. Sin embargo, la clausura del Congreso por parte de Fujimori demostró ser una acción sumamente popular, tanto dentro de la jerarquía militar como entre la población en general. Dada la impopularidad del Congreso y su imagen de obstáculo contra el cambio, el momento no era el más adecuado para organizar un golpe en favor del statu quo.

Una de las principales razones por las cuales se clausuró el Congreso fue que, a finales de 1991, vetó una serie de leyes creadas para fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas en la lucha contra Sendero Luminoso²⁹, en un momento en el cual la guerra subversiva había ingresado en su fase más agresiva. La ley vetada más importante (y de hecho reemplazada por otra distinta) fue la reestructuración del Sistema de Defensa Nacional. Esta ley era la creación de Montesinos, pero tenía el apoyo de los militares: otorgaba mayor poder a los comandantes militares en todo el país, quienes no sólo tendrían el control de las Fuerzas Armadas y la policía sino también de la administración civil. El Congreso creía que esto representaba una militarización aun mayor de una guerra que era esencialmente política. El Congreso defendía una estrategia tripartita contra la insurgencia, con la toma de decisiones en manos de un prefecto regional (en representación del Presidente), el presidente regional democráticamente elegido y el jefe militar local. Dado que en la guerra la unidad de comando es un principio clave, estaba claro que esta propuesta no funcionaría. La idea detrás de la propuesta había sido darle mayor responsabilidad a las autoridades civiles, sobre todo en aquellas partes del país donde la lucha contra Sendero Luminoso parecía ser una batalla más política que militar. No obstante, con el mando dividido en tres, y con todas las probables complicaciones que esto traería, dicha propuesta no parecía ser la manera apropiada de llevar a cabo las operaciones contra la insurgencia. En este asunto coincidían casi todos los militares, fueran institucionalistas o leales. La gran mayoría apoyó el cierre del Congreso.

Para Fujimori 1992 fue un buen año. Su gobierno había reducido con éxito la inflación, mientras que la captura de Abimael Guzmán, fundador, ideólogo y dirigente máximo de Sendero Luminoso, demostró ser un revés importante para este movimiento subversivo. Finalmente, los líderes militares que habían planeado el golpe habían sido arrestados. Reflejando estos éxitos, la popularidad de Fujimori subió a niveles superiores al 70%, de acuerdo con las encuestas de opinión; Fujimori había progresado visiblemente en áreas donde sus dos predecesores habían fracasado. Esto permitió que Fujimori, quien

29. Vidal, Ana María, *Los decretos de la guerra*, Lima: IDS, 1993.

estaba bajo presión de la Organización de Estados Americanos (OEA) para llamar a elecciones para un nuevo Congreso, las convocara y obtuviera una mayoría, recuperando así parte de su legitimidad en el extranjero.

Se puede decir que éste era el momento preciso para una actitud magnánima, con el anuncio de una amnistía para sus opositores militares. Sin embargo, la respuesta de Fujimori fue menos que conciliatoria. Sospechaba de todos aquellos que no fueran completamente leales: jubiló a más oficiales y a otros los retiró de posiciones importantes. Esto último generó dos efectos principales.

El primero fue que, al tratar de cortar de raíz cualquier clase de crítica, perdió el apoyo de un grupo de institucionalistas bien dispuesto hacia Fujimori, no por haber sido cooptados sino porque consideraban que estaba siguiendo políticas correctas. Este grupo había actuado como amortiguador entre los oponentes de Fujimori y los que eran leales al Presidente, pero en ese momento algunos se pasaron a la oposición, eliminando por tanto el amortiguador e incrementando las posibilidades de una confrontación directa. Entre ellos se encontraba el General Rodolfo Robles, comandante de la importante Tercera Región Militar, a quien se puso a cargo del Comando de Instrucción del Ejército. Asimismo, el General José Valdivia, Jefe del Estado Mayor del Comando Conjunto, quien había jugado un papel importante en la elaboración de la estrategia antisubversiva del Ejército, fue puesto bajo arresto domiciliario durante el intento de golpe y luego se le retiró de su puesto, para ser transferido primero a la Junta Interamericana de Defensa en Washington y después a Ucrania como agregado militar.

El segundo efecto fue que la oposición militar institucionalista empezó a atacar al mismo Hermoza, primero a causa de las violaciones de derechos humanos cometidas en la guerra contra la subversión, y luego debido a su presunta participación en el tráfico de drogas. Bajo ataque desde dentro del Ejército, Hermoza respondió creando un batallón para protegerse a sí mismo y montando su propio sistema de inteligencia dentro de las Fuerzas Armadas³⁰.

Las violaciones a los derechos humanos habían sido un rasgo endémico del esfuerzo contrainsurgente, tanto con Belaunde como con García. Sin embargo, bajo Fujimori y Hermoza, las luchas dentro de las Fuerzas Armadas ocasionaron que miembros de la oposición militar revelaran a los medios de comunicación las pruebas de la participación de los mandos puestos por Fujimori en ejecuciones extrajudiciales. Los ejemplos más saltantes de dichas violaciones fueron la matanza de Barrios Altos, donde comandos del Ejército

30. Entrevista con el 'Coronel D'. A los oficiales que tuvieron que atender reuniones con el comandante general se les pidió que entregaran sus armas. Algunos se sintieron ofendidos por esto, ya que de acuerdo con los reglamentos militares debían estar armados.

asesinaron a varias personas que asistían a una fiesta en este distrito de Lima, y el secuestro y la desaparición de un maestro y nueve estudiantes de la Universidad Enrique Guzmán y Valle 'La Cantuta'. El General Robles, un institucionalista que anteriormente estuviera a favor de Fujimori, denunció las matanzas; posteriormente, buscó asilo político en Argentina. El gobierno trató de negar la responsabilidad militar, pero la evidencia era tan contundente que fue imposible seguir evitando una investigación completa. Para impedir que el Congreso realizara una investigación, el General Hermoza resolvió sacar los tanques a las calles de Lima en una demostración de fuerza.

Este tipo de respuesta autoritaria e intimidante creó más problemas de los que resolvió para Fujimori y el gobierno, los cuales habían tratado de reparar su imagen en el exterior en el terreno de los derechos humanos. Las acusaciones de Hermoza respecto a que la prensa era cómplice de la subversión, sus intentos de cubrir hechos que eran evidentes, su persecución contra los militares que lo acusaban de violar los derechos humanos y el uso de amenazas para intimidar al Congreso favorecieron poco la promoción de una buena imagen. No obstante, Fujimori defendió a Hermoza, aparentemente porque parece haber creído que en una guerra contrainsurgente era inevitable que sucedieran excesos.

Mientras tanto, hacia 1993, los juzgados civiles y militares se encontraron encerrados en una lucha sobre sus respectivas jurisdicciones para juzgar a los acusados en la matanza de 'La Cantuta'. Justo cuando parecía que los juzgados civiles llevaban las de ganar, la nueva mayoría fujimorista en el Congreso cambió las reglas del juego. La Corte Suprema había votado tres a dos en favor de que el caso pasara a los juzgados militares, es decir, menos de los cuatro quintos de mayoría necesarios. Antes de que se procediera a una nueva votación en el Poder Judicial, que se pensaba otorgaría la mayoría a los juzgados civiles, el Congreso votó una ley nueva que estipulaba que una mayoría simple era todo lo que se requería y que, por tanto, se mantenía en pie el voto original a favor de los juzgados militares. Aunque finalmente el caso se juzgó en un tribunal militar, las protestas fueron tan numerosas que los oficiales responsables recibieron pena de prisión.

Hermoza también fue acusado de participar en el tráfico de drogas. Bajo el viejo sistema de competencia de argollas, la argolla principal ofrecía a sus miembros acceso a beneficios de diverso tipo. El nuevo sistema implicaba una sola argolla cuyo periodo de predominio ya no estaba predeterminado. Dado el número de enemigos que creó esta innovación, la argolla principal tenía que crear su propio sistema de recompensas para sobrevivir. En un contexto en el que los ingresos de los cuerpos de oficiales no mejoraban marcadamente

(después de caer rápidamente en términos reales durante los gobiernos de Belaunde y García)³¹, existía una tentación constante a usar fuentes ilegales de riqueza como ingreso extra para compensar los bajos sueldos. Mientras que García había resistido la tentación de involucrar al Ejército en operaciones contra el tráfico de drogas, Fujimori, bajo la presión de Washington, sucumbió. Esto abrió nuevas posibilidades de ganancias lucrativas: cerrar los ojos frente al cultivo, la elaboración y el transporte de cocaína podía ser altamente lucrativo.

Fue en este contexto que los enemigos de Hermoza dentro del Ejército empezaron a acusarlo, así como a Montesinos, de participar en el tráfico de drogas. Se montó una investigación contra la corrupción relacionada con las drogas y, como resultado de ello, más de 100 oficiales fueron sancionados. Sin embargo, los principales miembros de la argolla predominante escaparon al castigo. Algunos, por ejemplo, fueron relevados discretamente y se les envió a embajadas en el extranjero como agregados militares. Aunque algunos oficiales de la oposición denunciaron estos hechos, se vieron obligados a huir al extranjero, ya que sus vidas estaban amenazadas. Tales actividades corruptas debilitaron la unidad militar y la disciplina. Incluso llegaron a producirse conflictos entre las diferentes armas, como en 1994 cuando la Fuerza Aérea (que había logrado acabar con el problema de la corrupción dentro de sus filas) entró en conflicto con el jefe local del Ejército en la región del Huallaga. La Fuerza Aérea destruyó un avión que transportaba cocaína en vez de capturarlo, para evitar que si el cargamento caía en manos del Ejército fuera mal empleado.

Conocedor del costo político de mantener a Hermoza como comandante general, Fujimori le sugirió, a finales de 1993, la posibilidad de reemplazarlo y a cambio nombrarlo Ministro de Defensa. Hermoza declinó la oferta, señal de su poder y autonomía. Quedó claro que el Presidente ya no tenía el poder para retirar al jefe del Ejército. Puede que esto haya sido un resultado inevitable de la estrategia de cooptación. Mientras que Hermoza fuera capaz de controlar su poderosa argolla dentro de las Fuerzas Armadas, tendría la habilidad de resistirse al Presidente. No había fuerza paralela que limitara el poder del Ejército, como fue el caso, por ejemplo, de la SS en la Alemania nazi. Tan sólo estaba el SIN, el cual estaba informado de lo que se desarrollaba dentro del Ejército pero que consideraba que la fuerza de Hermoza era funcional a la fuerza del régimen en general.

31. La reducción en los ingresos reales de los oficiales y suboficiales fue dramática. Asumiendo que cada uno ganaba 100 en enero de 1988, en setiembre de 1990, el salario de un general de división era 21.3; el de un teniente coronel, 21.7; el de un teniente segundo, 26.3; el de un técnico superior, 20.7; el de un técnico de tercera clase, 22.3; y el de un suboficial de tercera clase, 24.7.

La guerra fronteriza con Ecuador en febrero de 1995 sobre un tramo de la frontera no demarcada en la Cordillera del Cóndor, puso de manifiesto una debilidad crítica del sistema. A pesar del tamaño inferior de sus Fuerzas Armadas, Ecuador pudo infligir pérdidas militares humillantes para el Perú, cuya falta de preparación para el conflicto indicaba serias fallas en la inteligencia militar. Por consiguiente, la conducta de Hermoza durante la breve guerra fue criticada, tanto clandestinamente dentro del Ejército como con más fanfarria por parte de los generales retirados. Una vez más, Hermoza trató de silenciar a sus críticos ordenando el arresto de algunos generales retirados y jubilandos a aquellos en servicio activo. Parecía que el sistema de cooptación había tenido efectos negativos en el grado de profesionalismo del alto mando militar.

El triunfo electoral de Fujimori en abril de 1995, cuando logró la reelección con el 64% de los votos, le brindaba la oportunidad de cambiar a todo el alto mando militar y pasar la página. Sin embargo, aunque Fujimori cambió a los comandantes generales de la Marina y la Fuerza Aérea, mantuvo a Hermoza en su puesto. Una posible explicación para este hecho es que Hermoza argumentó que la delicadeza de la situación fronteriza con el Ecuador era tal que no era aconsejable cambiar la dirección del Ejército. Otra explicación es que las críticas a la actuación de Hermoza en el conflicto con el Ecuador también habían afectado a Fujimori; insistir en la salida de Hermoza podría haberse interpretado como una aceptación a la presión política de la oposición.

En cambio, por iniciativa de Fujimori, el Congreso aprobó una ley en junio de 1995, por la cual se concedía amnistía a todos los miembros de las Fuerzas Armadas acusados de violaciones a los derechos humanos desde 1980. No obstante, dado que este asunto era altamente contencioso, también se vio obligado a anunciar una amnistía paralela para aquellos ex miembros de las Fuerzas Armadas que habían participado en las preparaciones del contragolpe de noviembre de 1992 y a aquellos que habían sido encarcelados desde entonces por sus críticas a Hermoza.

4. *El segundo gobierno de Fujimori: una relación simbiótica*

Durante los dos primeros años de su segundo gobierno (1995-97), hubo una relación simbiótica entre Hermoza y Fujimori, en la cual el primero se afianzó con tenacidad en su puesto como Comandante General del Ejército. Aunque es importante hacer hincapié en el hecho de que no había desacuerdos fundamentales entre los dos, Hermoza seguía representando un riesgo político, puesto que su permanencia en el puesto era una fuente de queja

dentro de las Fuerzas Armadas, entre los grupos políticos opuestos al régimen y en el ámbito internacional. Las tensiones latentes afloraron a la superficie en octubre de 1996, cuando Hermoza ordenó el arresto del General Robles quien, desde 1992, ya retirado, no había ocultado su hostilidad hacia Hermoza. La detención de Robles causó un gran alboroto; Fujimori se vio obligado primero a ordenar su liberación y, cuando esto falló, a forzar en el Congreso un proyecto de ley preparado apresuradamente para concederle una amnistía específica. Eventualmente, Hermoza se vio forzado a retroceder.

El desafío de Hermoza forzó a Fujimori a apoyarse más en Montesinos. A diferencia de Hermoza, Montesinos no tenía poder propio y dependía más del Presidente. A través de su control sobre los servicios de inteligencia, Montesinos había tenido algo de éxito en construir argollas leales a Fujimori. Los comandantes de la Marina y la Fuerza Aérea nombrados en 1995, el Almirante Antonio Ibárcena y el Teniente General Elesvan Bello, habían surgido de los servicios de inteligencia dentro de sus respectivas armas. Por ello, estaban muy cerca de Montesinos y de su capacidad como cabeza real del SIN. Sin embargo, ninguno tenía el *status* para llegar a comandante general por ser oficiales especialistas y no de armas. No obstante, las reglas del juego fueron una vez más forzadas para asegurar su promoción. Dentro del Ejército, esto último se vio como una victoria clara de Montesinos para aislar a Hermoza. Sin embargo, la crisis de los rehenes de diciembre de 1996 -cuando un comando del MRTA logró ocupar la residencia del embajador japonés en Lima, tomando como rehenes a los más prestigiosos miembros del cuerpo diplomático, ministros, altos mandos militares, políticos, empresarios y académicos- tuvo el efecto temporal de acabar con la lucha entre Hermoza, por un lado, y Fujimori y Montesinos, por el otro. La manera en que eventualmente se resolvió la crisis brindó algunas pistas sobre el estado de estas relaciones. Un comando militar penetró en el recinto diplomático en un ataque bien planeado y ejecutado, que liberó a los rehenes. Fujimori dejó bien claro que el autor principal del exitoso ataque había sido Montesinos. Los comandos que participaron en la operación procedían principalmente de la Marina y no del Ejército. La porción de gloria que le correspondía a Hermoza quedó de esta manera disminuida.

No obstante, otras fuerzas estaban actuando y complicando aun más las cosas. La oposición dentro del Ejército seguía trabajando para acabar tanto con la reputación de Hermoza como con la de Montesinos. En noviembre de 1996 se filtró a la prensa información sobre el llamado 'Plan Bermuda' contra un conocido periodista crítico del gobierno. Asimismo, llegó información sobre el 'Plan Narval' para silenciar a un canal de televisión que también había adoptado una postura crítica, y la operación 'El Pino' contra un abogado conectado con el caso de 'La Cantuta'. Como consecuencia de ello, Leonor La Rosa, agente del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE), fue interrogada bajo tortura

por su presunta participación en la filtración de dicha información. La Rosa escapó y denunció el tratamiento que había recibido. Unos meses antes se había descubierto el cadáver desmembrado de otra agente del SIE, Mariela Barreto. El que estos hechos se conocieran revela que la oposición continuaba trabajando dentro del Ejército; un indicador de ello es que la agente torturada pidió ser tratada en una clínica cuyo director gerente era el hermano de Robles. En respuesta a ello, el gobierno mandó a las autoridades tributarias (SUNAT) a investigar una supuesta evasión de impuestos por parte de la referida clínica.

En este contexto de tensiones entre Hermoza y Montesinos, Fujimori estaba haciendo planes para asegurarse de que pudiera presentarse como candidato presidencial a un tercer mandato en el año 2000. La Constitución de 1993 estipula que el Presidente sólo puede suceder en la presidencia una vez. Sin embargo, los abogados del Presidente trataron de argumentar que si Fujimori se presentaba otra vez en el 2000, ésta sería su segunda reelección bajo la Constitución de 1993. En medio de críticas estridentes de los oponentes políticos acerca de la legalidad de tal argumento, las autoridades tomaron la iniciativa para imponer silencio e intimidar a sus opositores más conocidos. A principios de 1997, aquellos miembros del Tribunal Constitucional que se habían declarado en contra de la constitucionalidad de la candidatura de Fujimori en el 2000, fueron acusados de exceder sus funciones y fueron cesados. Al congresista Javier Diez Canseco, un crítico incansable del gobierno y de los abusos a los derechos humanos, le robaron su automóvil y lo incendiaron. La editora de *La República*, el diario de oposición de centro-izquierda, sufrió un breve secuestro. Ricardo Nugent, el director del Tribunal Constitucional, se encontró en medio de un tiroteo entre la policía y 'delincuentes', en el que murieron dos de sus guardaespaldas. En abril, el gobierno aprobó un nuevo estatuto de prensa que incluía severas multas para aquellas historias no corroboradas con evidencia adecuada. El Fiscal de la Nación, Miguel Aljovín, encontró que sus poderes habían sido reducidos y traspasados a una incondicional de Fujimori, nombrada para dirigir la comisión ejecutiva en el Ministerio Público. El director del Canal 2, que había ofendido sensibilidades militares al destapar diversos escándalos de derechos humanos, fue privado de su ciudadanía peruana y, por tanto, de su capacidad de poseer el canal. Esta acción fue la respuesta frente a un programa de televisión que trató sobre la magnitud de las intervenciones telefónicas por parte de los servicios de inteligencia, el cual reveló que incluso el Ministro de Relaciones Exteriores había sido intervenido.

El panorama era aun más complicado porque, al parecer, varios enfrentamientos se estaban dando a la vez: Fujimori y Montesinos contra Hermoza; la oposición militar contra Montesinos y Hermoza; la oposición política contra

los tres; y Montesinos contra la oposición política en el intento de poner en práctica los planes para la reelección de Fujimori en el 2000. El hecho de que tanto Montesinos como Hermoza recibieran ataques provenientes de las mismas fuentes pareció consolidar su relación y su defensa común. No obstante, siguieron siendo rivales. Esto se vio claro cuando en julio de 1997, Fujimori nombró al General Cesar Saucedo como Ministro de Defensa, siguiendo el consejo de Montesinos. Saucedo, cercano a Hermoza, había sido comandante de la importante Segunda Región Militar, y su traspaso a una función administrativa lo privaba del mando directo sobre tropas. Igualmente, Hermoza recomendó al General José Villanueva como Ministro del Interior. Villanueva, supestamente cercano a Montesinos, había comandado previamente la Quinta Región Militar.

¿Cuál es el curso más probable que tomarán las relaciones entre civiles y militares en el Perú? A finales de 1997 varios hechos resaltaban con claridad. En primer lugar existía un grupo de opinión dentro de las Fuerzas Armadas que se oponía a Hermoza, Montesinos y al gobierno de Fujimori, y que era responsable de las informaciones que habían llegado a la prensa. En segundo lugar, la lucha entre Montesinos y Hermoza continuaba, con Fujimori generalmente apoyando al primero³². El número de participantes activos en este conflicto era relativamente pequeño; la mayoría de los oficiales superiores preferían concentrarse en avanzar sus propias carreras en circunstancias difíciles. En tercer lugar, la mayor parte del cuerpo de oficiales apoyaba a Fujimori y las políticas de su gobierno, a la vez que deseaba una menor intervención política en los asuntos de las Fuerzas Armadas. Las acusaciones de la oposición respecto a que Fujimori estaba manipulando las tensiones fronterizas con Ecuador para su beneficio político personal probablemente consolidaron a los elementos pro Fujimori, ya que estas opiniones eran consideradas menos que traición. De hecho, Fujimori parecía poco dispuesto a permitir el aumento en el gasto militar que implicaría dicho conflicto. En cuarto lugar, Fujimori no parecía estar en condiciones de librarse de Montesinos y de Hermoza: este último se oponía a su retiro, mientras que Montesinos era un necesario contrapeso a Hermoza. La mejor oportunidad para la salida de

32. En diciembre de 1997, las fricciones entre Hermoza y Fujimori resurgieron. En una entrevista en el aniversario de la toma de la residencia del embajador japonés en Lima por el MRTA, Fujimori restó importancia al rol jugado por Hermoza en el eventual rescate de los rehenes. Hermoza respondió convocando a los jefes de las regiones militares a Lima. Luego de una ceremonia de respaldo a su comandante general, Fujimori dio una orden terminante que dichos jefes retornaran inmediatamente a sus respectivas regiones, quienes acataron dicha orden. Esto fue una prueba de la subordinación de estos comandantes a Fujimori, quien aseguró su autoridad constitucional sobre las Fuerzas Armadas. Montesinos, como aliado del Presidente contra Hermoza, salió fortalecido de esta prueba.

ambos parecía ser una victoria de la oposición en el 2000 o un golpe institucional, no contra Fujimori sino contra Hermoza. Un golpe militar para reemplazar a Fujimori parecía improbable. La victoria de la oposición en el 2000 acabaría con el hombre del que finalmente dependían tanto Hermoza como Montesinos.

5. Conclusiones

Durante el gobierno de Alan García, pero mucho más aun bajo el gobierno de Alberto Fujimori, se abandonaron los antiguos y respetados métodos de distribución del poder dentro de las Fuerzas Armadas en favor de un sistema de cooptación. La consecuencia de ello fue el establecimiento de una sola argolla casi permanente dentro de las Fuerzas Armadas. Aunque esto daba la impresión de control por parte del gobierno sobre estas últimas, destruyó las líneas de subordinación y creó una fuente permanente de descontento dentro de la institución y entre los oficiales retirados. Puesto que esta nueva estructura no estuvo acompañada por la creación de una estructura paralela que limitara el poder de las Fuerzas Armadas, esto significó que los generales cooptados por el gobierno alcanzaran una considerable autonomía en sus relaciones con el Presidente. Enfrentado con este problema, Fujimori trató de usar al servicio de inteligencia (SIN) como contrapeso al poder del Comandante General del Ejército, General Nicolás Hermoza.

A pesar del poder acumulado por Hermoza, Fujimori retuvo la última palabra, ya que Hermoza no parecía tener ambiciones políticas propias o una agenda política alternativa. Aunque afectado por las oscilaciones en su popularidad, Fujimori no era sujeto de objeción para las Fuerzas Armadas, ya fuera ideológicamente o por razones de ineptitud. Mientras tanto, la preocupación principal de Hermoza era protegerse a sí mismo y a los miembros de su argolla de acusaciones futuras en relación a la violación de los derechos humanos o a la corrupción relacionada con las drogas. Aun si Fujimori pudo no haber necesitado a Hermoza, este último sí necesitaba a Fujimori.

Mientras tanto, a medida que el segundo gobierno de Fujimori entraba en su segunda mitad y que era improbable que el debate sobre la reelección disminuyera, la oposición política al régimen parecía enfocarse cada vez más en el papel de las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia en la perpetuación del régimen. Por lo tanto, en este contexto, era probable que los grupos de oposición, tanto dentro de las Fuerzas Armadas como fuera de ellas, siguieran encontrando causa común en sus intentos para acabar con Hermoza y Montesinos.

Referencias

- Avant, Deborah, *Political Institutions and Military Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1994.
- Bartov, Omar, *Hitler's Army*, Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Clogg, Richard y George Yannopoulos, *Greece under Military Rule*, Nueva York: Basic Books, 1972.
- Colton, Timothy J. y Thane Gustafson (eds.), *Soldiers and the Soviet State: Civil-Military Relations from Brezhnev to Gorbachev*, Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Dupuy, Trevor N., *A Genius for War: The German Army and General Staff (1807-1945)*, London: Macdonald y James, 1977.
- Howard, Michael, *War in European History*, Oxford: Oxford University Press, 1976.
- Huntington, Samuel, *The Soldier and the State*, Nueva York: Vintage Books, 1964.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), *Perú Compendio Estadístico 1991-92*, Lima: INEI, 1992.
- Kohn, Richard, "Out of Control: The Crisis in Civil Military Relations", en *The National Interest*, No. 36, 1994.
- Leach, Barry, *The German General Staff*, New York: Ballantine Books, 1973.
- Obando, Enrique, "The Power of Peru's Armed Forces", en Tulchin, Joseph y Gary Bland (eds), *Peru in crisis*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center, 1994.
- Obando, Enrique, "Subversion and Antisubversion in Peru, 1980-92: A View from Lima", en *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, vol. 2, No. 2, 1993.
- Obando, Enrique, "La burocracia antisubversiva", en *Quehacer*, No. 71, Lima: Desco, 1991.
- Smethurst, Richard, *A Social Basis for Pre-War Japanese Militarism*, Berkeley: University of California Press, 1974.
- Tamkoc, Metin, *The Warrior Diplomats, Guardians of the National Security and Modernization of Turkey*, Salt Lake City: University of Utah Press, 1976.
- Thomas, Hugh, *The Spanish Civil War*, New York: Harper, 1961.
- Thorndike, Guillermo, *El año de la barbarie: Perú 1932*, Lima: Mosca Azul, 1969.
- Vidal, Ana María, *Los decretos de la guerra: dos años de políticas antisubversivas y una propuesta de paz*, Lima: IDS, 1993.
- Villanueva, Victor, *Así cayó Leguía*, Lima: Retama Editorial, 1977.
- Woodhouse, C.M. y Christopher Montague, *The Rise and Fall of the Greek Colonels*, Londres: Granada, 1985.

XI

La reforma tributaria: análisis del experimento SUNAT

Francisco Durand

Rosemary Thorp

Introducción

Una pregunta clave sobre el legado de Alberto Fujimori es si su gobierno debilitó o fortaleció las instituciones. No hay una respuesta simple. Para empezar, el concepto tiene varios significados. Las instituciones pueden definirse como los hábitos interiorizados de los agentes económicos y políticos, como las normas o reglas establecidas que regulan el comportamiento o, alternativamente, como organizaciones privadas y públicas¹. Otro factor que dificulta el análisis de las instituciones bajo el gobierno de Fujimori es la polarización de la opinión pública. A menudo, las fuerzas de la oposición peruana han acusado a Fujimori de debilitar a las instituciones, en parte debido a la clausura del Congreso tras el autogolpe de 1992². Otra de las críticas se refiere a la reestructuración de las agencias estatales y ministerios, y el correspondiente fortalecimiento del poder de la Presidencia, sobre todo a través del Ministerio de la Presidencia, a expensas de los ministerios sociales (educación, salud y vivienda). El cambio del rol de las agencias estatales en correspondencia con la orientación neoliberal del gobierno ha sido descrito por algunos observadores como una 'privatización' peligrosa del Estado³.

Para Fujimori la cuestión es diferente. El Estado necesitaba una reforma drástica para superar la parálisis institucional causada por la corrupción y la burocratización excesiva, así como para implementar nuevas políticas públicas. Se argumenta que había que reforzar la autoridad del gobierno para poder enfrentar la crisis, superar la parálisis política, y estabilizar al

1. Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff, *Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la macroeconomía de la sustitución de importaciones*, trabajo presentado en la conferencia Historia Económica de América Latina en el Siglo XX, organizada por St. Antony's College, Oxford University, Paipa, Colombia, 1997.

2. Rochabrún, Guillermo, "Deciphering the Enigmas of Alberto Fujimori", en *NACLA, Report on the Americas*, vol. XXX, No. 1, 1996, p. 18.

3. Quijano, Aníbal, "El fujimorismo y el Perú", en *La República*, 13 de marzo de 1995.

país⁴. Las autoridades gubernamentales sostienen que algunas instituciones estatales se han transformado positivamente. Y el plan del gobierno de 'modernización del Estado' de 1996 parecía indicar que Fujimori había desarrollado una estrategia global de cambio institucional⁵. Tales cambios, en el caso de su implementación, no serían parciales o limitados a ciertos sectores del aparato estatal, como sucedió en los primeros años de su administración, sino extendido al conjunto. En suma, más que debilitamiento se dio una reforma seguida de fortalecimiento institucional.

Para contribuir al análisis del cambio político-institucional en la era Fujimori es aconsejable ir paso a paso, empezando con casos concretos para luego tratar más objetivamente la cuestión amplia de la institucionalidad. El estudio de la reforma de la administración tributaria es particularmente adecuado para este propósito. Ésta fue incuestionablemente la reforma más lograda del gobierno de Fujimori; incluso se ha aclamado como un ejemplo en América Latina⁶.

Para estudiar los cambios en la capacidad estatal que derivan del fortalecimiento institucional⁷, se analiza primero la evolución del Estado peruano y la administración tributaria, para así establecer su condición antes de la reforma. En segundo lugar, se procede a estudiar los círculos más altos del poder político como agentes importantes del cambio, y observar su relación compleja y cambiante con el resto del aparato estatal y la sociedad civil a medida que se lleva a cabo la reforma. Para analizar estas relaciones, la reforma de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) debe ser estudiada desde una perspectiva de largo plazo (1991-97). En este capítulo se identifican varias fases en su evolución institucional y se explica cómo las variables más importantes cambian con el tiempo, tanto a favor como en contra de los intentos de reforma. La conclusión es un tanto enigmática: Fujimori contribuyó primero a generar el cambio institucional en la administración tributaria, reforzando la capacidad estatal, pero luego bloqueó el proceso cuando las condiciones políticas cambiaron.

1. *Crisis institucional*

4. *Newsweek*, 10 de mayo de 1993, edición latinoamericana.
5. "La modernización del Estado", en *La Moneda*, año VIII, No. 99, 1996, pp. 52-58.
6. Thorp, Rosemary, "The Reform of the Tax Administration in Peru", en Silva, Antonia (ed.), *Implementing Policy Innovations in Latin America*, Washington D.C.: Social Agenda Policy Group, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, p. 34.
7. Sobre la capacidad institucional del Estado en América Latina, véase Geddes, Barbara, *Politicians' Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press, 1994.

Antes de las reformas introducidas por el gobierno de Fujimori, el Perú tenía un Estado típicamente 'desarrollista', grande e inmanejable, diseñado para ofrecer una amplia gama de servicios sociales y estimular el desarrollo industrial mediante incentivos y la intervención directa en la economía. En 1989, el Estado tenía poco más de un millón de trabajadores (el 28% de la fuerza laboral formal) y 120 empresas públicas⁸.

El Estado aparecía 'segmentado', con aparatos que contaban con diferentes niveles de capacidad burocrática⁹. Sectores 'modernos', 'islotos de eficiencia' (basados en el mérito y adecuadamente financiados), coexistían con otros más tradicionales (con bases clientelistas, exceso de personal y sin fondos adecuados). Dentro del sector tradicional, un estrato superior de funcionarios profesionales dirigía a los burócratas tradicionales. Esta segmentación dual bloqueaba el desarrollo institucional, impidiendo que el Estado diseñara, implementara y evaluara eficazmente las políticas públicas. La cultura burocrática 'tradicional' se caracterizaba por justificar la arbitrariedad en la toma de decisiones, hacer uso privado de recursos públicos y reclutar con un criterio personalista a parientes, amigos o simpatizantes del partido en el poder. La cultura burocrática 'moderna' prefería un reclutamiento y ascenso según mérito, mostraba una mayor preocupación por la eficacia y poseía un sentido más desarrollado del interés nacional. Sin embargo, ambos segmentos burocráticos compartían una orientación común que concentraba el poder en los altos cargos administrativos y se atrincheraba institucionalmente buscando aislarse del resto de instituciones públicas. Esta lógica autocrática y 'feudal' no era exclusiva del sector tradicional, pues también se manifestaba en el sector moderno.

Tres factores circunstanciales debilitaron la capacidad del segmentado Estado peruano en los años ochenta: una aguda recesión económica, las dramáticas oscilaciones en las políticas de gobierno y un alto nivel de violencia política. Ya en 1976 era evidente la crisis fiscal, un problema que continuó afectando al país hasta principios de los noventa. Los cambios constantes en las políticas gubernamentales constituían un reflejo del empuje político entre fuerzas opuestas. La administración pro mercado y exportadora del presidente Fernando Belaunde, elegido en 1980, fue reemplazada en 1985 por la administración desarrollista del presidente Alan García,

8. Arias, Luis Alberto, "Política fiscal", en Paredes, C. y J. Sachs (eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: GRADE, 1991, pp. 201-202.

9. Evans, Pedro B., *Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Perspective on the Third World*, artículo presentado en el XV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, Florida: 1989.

orientación que fue abandonada en 1990. Durante más de una década, el Estado no pudo avanzar en una dirección de manera consistente, lo que causó confusión e impidió una ejecución coherente de políticas públicas¹⁰. Las huelgas laborales y los movimientos de masas se convirtieron en fenómeno común durante la crisis económica. Adicionalmente, las actividades de Sendero Luminoso y el MRTA no sólo provocaron unas 23,000 muertes, sino que ocasionaron frecuentes sabotajes contra tendidos eléctricos, puentes, comisarías, municipalidades y otras agencias estatales.

Estos tres factores generaron las condiciones para un deterioro continuado en la capacidad del Estado. La degradación institucional era particularmente evidente en la administración tributaria, la cual perdió la habilidad de identificar a los contribuyentes, de llevar a cabo operaciones básicas de auditoría e incluso de poner al día sus archivos. En 1991, el sueldo mensual promedio de los 3,025 empleados de la administración tributaria era de 50 dólares, dos tercios menor, en términos reales, que el de 1970. La mayoría de los empleados estaban organizados en sindicatos, los cuales a su vez recurrían continuamente a la huelga. No obstante, sólo lograban aumentos reales de corto plazo, ya que la hiperinflación anulaba inmediatamente el aumento de la capacidad adquisitiva. La parálisis laboral continua y los bajos sueldos en el sector público forzaban a los empleados a buscar fuentes alternativas de ingresos; aproximadamente un cuarto de los administradores tributarios tenían un segundo trabajo en el sector privado¹¹.

En este contexto de constante crisis, el Estado desarrollista degeneró rápidamente en un Estado depredador. Los contribuyentes más importantes se acostumbraron a llegar a acuerdos informales con empleados 'amistosos', y luego los primeros terminaron siendo víctimas de la extorsión. Los funcionarios de la administración tributaria trabajaban media jornada como consultores privados. Los contribuyentes más pequeños pagaban sobornos para evitar que se aplicara la ley contra la evasión abierta de impuestos y el fraude generalizado. Las tendencias en la sociedad civil aceleraron el deterioro de la capacidad estatal, sobre todo cuando los contribuyentes, golpeados por la recesión, recurrieron a una evasión de impuestos generalizada.

La resultante pérdida de ingresos impositivos obligó al gobierno a tomar medidas de emergencia. De 1980 en adelante, los impuestos sobre la gasolina se convirtieron en la principal fuente de ingresos presupuestarios. En 1988, en mitad de la crisis, la tasa del impuesto a las ventas pasó de 10%

10. Gonzales de Olarte, Efraín y Liliana Samamé, *El péndulo peruano*, Lima: IEP, 1991, p. 15.

11. Arias, Luis Alberto, *op. cit.*, p. 202.

a 16%. Cuando esta fuente de ingresos disminuyó, los impuestos sobre el consumo y los impuestos indirectos volvieron a ser prioritarios¹².

Esta situación generó quejas de los gremios empresariales, cuyos líderes se acostumbraron a gestionar la extensión de la fecha límite para pagar impuestos. Cuando la crisis alcanzó extremos intolerables, se concedieron amnistías tributarias que eliminaban deudas pasadas. En total, aproximadamente 6 millones de personas contaban con una libreta tributaria que servía como documento de identificación y número de identificación tributaria. En 1985 se recibieron 498,000 formularios, pero sólo 80,000 cumplieron con pagar impuestos. En 1990 sólo 13,482 empresas pagaron el impuesto sobre las ventas¹³. La legislación sobre impuestos se convirtió en una 'maraña legal', un conjunto caótico de requisitos legales con más de 180 impuestos diferentes y cientos de medidas regulatorias que hacían la administración de impuestos y las interpretaciones legales particularmente difíciles. La recaudación de impuestos estaba centralizada en el Banco de la Nación, un banco estatal enorme conocido por su corrupción e ineficacia, donde los contribuyentes tenían que esperar largas horas para comprar los formularios para el pago de impuestos.

La autoridad del aparato estatal, dada su debilidad organizativa, disminuyó rápidamente. De hecho, se puede afirmar que organizaciones subversivas como Sendero Luminoso llegaron a ser más eficaces que el Estado en recaudar impuestos 'revolucionarios' en algunos lugares, penalizando duramente a aquellos que buscaban evadir sus responsabilidades. La recaudación como porcentaje del PBI disminuyó del 15.6% en 1980 al 13.2% en 1985 y al 5.8% en 1989. En el momento en que se inició la reforma, en la primera mitad de 1991, apenas alcanzaban el 4.9%¹⁴.

2. *Orígenes de la reforma*

Sólo cuando la percepción de la gravedad de la crisis hizo mella en los niveles más altos del gobierno, el Ejecutivo se vio forzado a reaccionar¹⁵.

12. Arias, Luis Alberto, *op. cit.*, p. 210; Thorp, Rosemary, *op. cit.*, p. 36.

13. Arias, Luis Alberto, *op. cit.*, p. 211.

14. Estela, Manuel, *La tributación frente a la economía mundial: cambios en la organización. El caso del Perú*, trabajo presentado en la 26 Asamblea General del Centro Interamericano para la Administración Tributaria, CIAT, Montego Bay, Jamaica, 15-19 de junio de 1992, p. 1.

15. Grindle, Merilee S. y John W. Thomas, *Public Choices and Policy Change*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 6; Bird, Richard M. y Milka Casanegra (eds.),

Los orígenes de la reforma (los cambios en la administración y leyes impositivas) emanan del aparato estatal, el espacio central para la formulación, el debate, la adopción y la aplicación de políticas, lo que sugiere una considerable autonomía estatal¹⁶. El Congreso jugó un papel menos importante interactuando con la sociedad civil, debatiendo y adoptando las políticas preparadas por la élite estatal burocrática y los expertos internacionales. La sociedad civil jugó un rol activo más adelante, mayormente como reacción a iniciativas gubernamentales.

Durante la crisis de los ochenta, las fuerzas reformadoras en América Latina consideraron la administración tributaria como un área política clave y prioritaria¹⁷. Para ello, desarrollaron un modelo parcial de reforma que dio prioridad a la administración tributaria para enfrentar la crisis fiscal y contribuir a la reforma general del Estado. Dicha estrategia separaba la administración tributaria del Ministerio de Economía, transformándola en una agencia o superintendencia autónoma, conectada directamente con la Presidencia. Para iniciarla se consideró incrementar los recursos materiales disponibles mediante la asignación directa de un porcentaje de la recaudación a la administración tributaria. Dado que el cumplimiento fiscal era de por sí limitado, los ingresos podrían aumentar inmediatamente al iniciarse las labores de fiscalización y, por lo tanto, generar recursos para mejorar los sueldos, modernizar los sistemas y adquirir nueva infraestructura. Las reformas tributarias también formaban parte de un esfuerzo más amplio para reducir la inflación, puesto que el incremento en la recaudación contribuiría a alcanzar los objetivos fiscales. Al mismo tiempo, una inflación más baja ayudaría a que los ingresos estatales aumentaran automáticamente debido a la mayor estabilidad en los precios. Una vez que los precios se estabilizaban, la única manera de seguir incrementando sostenidamente la recaudación era a través de la reforma total del sistema tributario.

Los sucesivos intentos de reforma progresaron mediante mecanismos de prueba y error, lo que permitió identificar problemas y esforzarse por

Improving Tax Administration in Developing Countries, Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, 1992, p. 60.

16. En su análisis sobre el 'desarrollismo' en Brasil y Argentina, Sikkink (Sikkink, Kathryn, *Ideas and Institutions*, Ithaca: Cornell University Press, 1991, p. 11) propone que un enfoque centrado en el Estado, en las capacidades estatales y las élites burocráticas, en vez de en la autonomía estatal, es más útil para explicar por qué se adoptan ciertas políticas.

17. Pita, Claudina, *La reforma tributaria en América Latina en la década de los años 80*, Serie Documentos de Trabajo 164, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993; Berenztein, Sergio, "Rebuilding State Capacity in Contemporary Latin America; The Politics of Taxation in Argentina and Mexico", en Korzeniewicz, Roberto Patricio y William C. Smith (eds.), *Latin America in the World Economy*, Westport, CT: Greenwood Press, 1996.

hallar soluciones. El antecedente más importante, aunque fracasado, de reforma de la administración tributaria ocurrió a mediados de 1988. El gobierno de García emitió la Ley 24829, que transformó la Dirección General de Contribuciones, una rama del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en la SUNAT, concediéndole el 2% de los ingresos para financiar su presupuesto. No obstante, la reforma de García nunca despegó, ya que los cambios legales no bastaron al estar desvinculada de otros factores. Primero, el equipo a cargo de la reforma no contaba con la preparación o formación necesaria para diseñar políticas o cambios administrativos de fondo¹⁸. Segundo, el apoyo concedido al nuevo equipo de reforma por parte del Presidente y el MEF fue débil y vacilante. Tercero, los recursos adicionales que se le asignaron para aumentar los sueldos requerían de una autorización especial del MEF, lo que anulaba la autonomía administrativa. Además, como la SUNAT siguió operando en las oficinas del MEF, los incrementos de sueldos generaban inmediatamente protestas en todo el ministerio, así como la oposición de los sindicatos. Cuarto, la reforma se hizo en mal momento, cuando el gobierno, inmerso en una grave recesión económica, intentaba combatir la hiperinflación sin un plan de estabilización creíble y coherente. El fracaso de la estabilización macroeconómica bloqueó el intento de reforma, minando aun más las capacidades estatales. La burocracia depredadora aprovechó entonces la creciente debilidad institucional para organizar mafias internas¹⁹, las cuales resurgieron con mayor fuerza una vez que el intento de reforma se atascó. Los burócratas honrados se desmoralizaron y muchos de los principales reformadores dimitieron, con lo cual las capacidades institucionales disminuyeron aun más²⁰.

3. *La fase inicial*

18. Por esta razón, los documentos de la SUNAT distinguen entre la autonomía formal y la real. Véase SUNAT, *La gestión de una administración tributaria con mayor autonomía*, documento presentado en la 27 Asamblea del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, Santiago de Chile: 19-23 de abril de 1993.

19. Uno de los fraudes fue descubierto años después. Los bancarios y administradores de impuestos se apropiaban de los impuestos que se pagaban a través del Banco de la Nación usando documentos falsos. Dado que el sistema informático y de registro no funcionaba, no fue posible prevenir las actividades criminales. Sólo cuando se establecieron estos sistemas se pudo identificar a la mafia y eliminarla.

20. Las conversaciones entre Francisco Durand y Esteban Pavletich, antiguo Director de la Dirección General de Ingresos, contribuyeron considerablemente al análisis de los anteriores intentos de reforma. Pavletich dimitió en 1986 después de intentar reformar la administración tributaria.

Con el propósito de explicar con más detalle la secuencia de cambios institucionales que ocurrieron durante la reforma, se han identificado tres fases en el referido proceso. La primera fase estuvo marcada por la iniciación de la reforma en un contexto de grave crisis generalizada, lo que permitió que las élites burocráticas (el equipo) contaran con el poder necesario para enfrentar los obstáculos internos con éxito. La segunda fase estuvo caracterizada por la consolidación institucional. Durante ésta, el equipo aprovechó con éxito las oportunidades para institucionalizar la reforma dentro del Estado y crear una nueva relación con la sociedad civil. En la tercera fase, aunque el legado del proceso de reforma prevaleció sobre las tendencias opuestas, surgieron rasgos preocupantes que amenazaron la continuidad del desarrollo institucional y desaceleraron la reforma.

A continuación, se presentan los factores que normalmente condicionan el éxito de una reforma:

- i. Un apoyo político continuo desde el más alto nivel. Ésta es una variable crítica²¹. Si el Presidente y otros altos funcionarios no sostienen el cambio, el proceso de reforma pierde su ímpetu inicial. El apoyo del Congreso también es importante cuando éste tiene la posibilidad de bloquear la autoridad del Ejecutivo.
- ii. El mejoramiento de la calidad y la continuidad de la élite burocrática. Ésta tiene que poseer tanto la habilidad técnica como el instinto político para enfrentarse con las fuerzas que se oponen a la reforma, aprovechando la autonomía relativa del Estado con respecto a la sociedad civil, y usando sabiamente el espacio político que tiene a su disposición. Un liderazgo fuerte y un sólido trabajo de equipo ayudan a tomar mejores decisiones, y contribuyen a que aumente la credibilidad del equipo dentro del aparato estatal y entre los sectores empresariales. El equipo tiene que enfrentar el problema del 'agente principal', ya que la agencia recolectora de impuestos no puede controlar directamente a sus empleados. Los reformadores deben, por tanto, eliminar al viejo equipo conductor y sustituirlo por uno nuevo que no esté contaminado por el pasado institucional de la agencia y que tenga raíces en el sector 'moderno' del Estado. Se debe tomar decisiones

21. Bird, Richard M. y Milka Casanegra (eds.), *op. cit.*, p. 4; Radano, Alberto, *Factores críticos para el éxito de una administración tributaria*, Documentos de Trabajo No. 1, Instituto de Administración Tributaria-SUNAT, 1994, p. 3; Arias, Luis Alberto, *El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana*, Documentos de Trabajo No. 2, Lima: Instituto de Administración Tributaria-SUNAT, 1994.

- y políticas institucionales para alentar nuevas y diferentes formas de comportamiento. Además, para tener éxito, el paquete de reformas debe aparecer como un 'producto casero' y no importado desde afuera. Las élites políticas locales tienen que ser capaces de crear, llevar a cabo y evaluar planes de política por sí mismas y eficazmente²².
- iii. Una regeneración burocrática continua. Un salto weberiano para alcanzar una fase más alta en el desarrollo burocrático sólo se puede lograr con la creación de un cuerpo de funcionarios moderno. Éste es un gran desafío, ya que pocas administraciones tributarias en América Latina han sido capaces de avanzar en esta dirección. Si no se toman decisiones importantes en esta área, incluyendo la eliminación de las mafias burocráticas y de los burócratas tradicionales, así como la contratación, la formación y la promoción de una generación nueva de profesionales, el proceso de reforma puede ser fácilmente revertido.
 - iv. Mejoras en la relación entre el Estado y la sociedad civil. Existen dos factores críticos para asegurar la consolidación del proceso de reforma: el grado de consenso generado a favor de la reforma, y la manera en que la gente 'participa en el juego político' una vez que la reforma está en marcha y el gobierno aplica la ley²³. El hecho de que la sociedad civil contribuya o no al proceso de reforma depende del grado de apoyo público con que cuenta esta última y de si el Estado se abre a las demandas sociales que están dentro de los parámetros del programa de reforma²⁴. Al mismo tiempo, la agencia debe aislarse de influencias corruptas y ejercitar su papel de una manera positiva, proporcionando servicios eficientes e información oportuna. Más que en la coerción, el Estado tiene que basar su relación con la sociedad en la confianza y la reciprocidad.

Otros factores que contribuyen al desarrollo institucional a menudo incluyen variables contextuales elusivas tales como un crecimiento económico sostenido y una estabilidad política. El crecimiento continuo ayudará a tranquilizar a los contribuyentes, en particular a aquellos inclinados a resistir las sanciones. La estabilidad política contribuirá a proporcionar la continuidad necesaria para institucionalizar los cambios. En este contexto más amplio, uno de los aspectos más difíciles es asegurar a los contribuyentes la calidad del gasto estatal. Si no están convencidos de que la calidad está

22. Banco Mundial, *Lessons of Tax Reform*, Washington D.C.: 1991, p. 62.

23. Bird, Richard M. y Milka Casanegra (eds.), *op. cit.*, p. 9.

24. Sikkink, Kathryn, *op.cit.*, p. 2.

mejorando, el sistema de recaudación de impuestos se arriesga a perder la credibilidad ganada al iniciar la reforma.

La lista anterior indica lo difícil que es contar con todas las condiciones para la renovación institucional. La SUNAT inicialmente se benefició de una situación muy positiva, pero en las siguientes fases del proceso de reforma tuvo que luchar para mantenerla en un contexto menos favorable y cuando se fortalecieron aquellos menos interesados en reformar el Estado. Además, no fue capaz de influir sobre las variables macropolíticas más importantes, tales como la calidad del gasto.

En la primera fase (1991-1992), los principales actores del cambio institucional se ubican en el Estado y los organismos multilaterales. El cambio, aunque inducido por fuerzas externas, surgió desde dentro del aparato estatal. La sociedad civil se encontraba inactiva, desprevenida sobre el proceso que estaba a punto de desatarse, traumatizada por la recesión, la falta de gobernabilidad y la violencia. En este contexto, las diferentes facciones o sectores burocráticos (modernos y tradicionales, honestos y depredadores) se mantuvieron a la expectativa, esperando las señales que les permitirían definir su curso de acción. En el centro de la escena estaba el nuevo equipo técnico, con el apoyo del Ejecutivo.

La llegada de Fujimori al poder en 1990 coincidió con una situación fiscal desesperada. Una de sus primeras decisiones fue adherirse a las políticas de libre mercado y obtener el apoyo de las organizaciones financieras internacionales²⁵. Fujimori y su círculo inmediato nisei (en particular su hermano Santiago, abogado y consejero importante) estaban convencidos de la necesidad de atacar la corrupción burocrática, restablecer la autoridad estatal y reformar algunas agencias para garantizar la aplicación exitosa de un plan de estabilización²⁶. El objetivo de la reforma administrativa y legislativa también era apoyado por Carlos Boloña, un firme defensor de la liberalización, quien fue nombrado Ministro de Economía en 1991.

Manuel Estela, ex director de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva (experiencia que le permitió familiarizarse con los anteriores intentos de reforma cuando fue asignado al MEF), fue nombrado Superintendente Nacional en mayo de 1991. Se le pidió que preparara una estrategia

25. Pease, Henry, "Los primeros pasos del Presidente", en *Nueva Sociedad*, No. 110, 1990, pp. 9-10.

26. Fujimori consideraba que el aumento en la recaudación de ingresos era crítico para el éxito del plan económico de estabilización. Cuando en mayo de 1991 acudió a Estela y lo convenció para que dirigiera la reforma, le dijo "éste es un asunto de la mayor importancia y yo voy a estar personalmente involucrado". Manuel Estela, entrevista con Francisco Durand, Lima, 7 de abril de 1997.

para transformar a la SUNAT en una institución ejemplar. Estela y su equipo se basaron en tres elementos para desarrollar su estrategia de reforma: la conformación de un equipo de alto nivel, metas claras y capacidad de planificación ejecutiva y el uso de expertos internacionales²⁷²⁸.

La mayor parte del equipo convocado por Estela provenía del Banco Central, la única institución del sector público con una tradición profesional sólida y relativamente sana. Otros miembros importantes provenían de un pequeño grupo de universidades privadas, particularmente la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad de Lima. Estos antecedentes comunes ayudaron a desarrollar la confianza dentro del equipo, la cual pronto se extendió a otros miembros, incluyendo un grupo selecto y honrado de administradores tributarios y funcionarios del MEF. Todos tenían experiencias diversas y estaban comprometidos con las metas de la reforma. Éste fue el medio por el que se resolvió el problema del agente principal, el cual había hecho fracasar los intentos anteriores de reforma.

El *plan maestro*, como a Estela le gustaba llamarlo, fue preparado por un selecto grupo de expertos peruanos con larga trayectoria burocrática, aunque sin experiencia previa alguna en la administración tributaria, y un grupo de expertos internacionales familiarizados con reformas tributarias en Latinoamérica, pero con desconocimiento de la retorcida lógica de la política peruana²⁹. El plan favorecía una transformación completa ('comerse el elefante entero') en lugar del cambio incremental ('comerse el elefante por partes')³⁰. Para iniciar la reforma había que tomar dos decisiones audaces: trasladar las oficinas a un edificio moderno, evaluar a todo el personal y deshacerse de los que no aprobaran un examen o fueran corruptos; todo ello requería de una autorización especial. El equipo presentó para su aprobación en el Congreso un nuevo régimen de sanciones a la evasión de im-

27. Thorp, Rosemary, *op. cit.*, p. 36.

28. Estela estaba convencido de que era crucial que "no se dejara nada a la suerte". Entrevista con Rosemary Thorp, Lima, agosto de 1995.

29. Mientras trabajaba en el MEF en los años ochenta, Estela colaboró en el borrador de un plan para reformar la administración tributaria. Esta experiencia previa fue muy importante "porque ya sabíamos lo que teníamos que hacer". Alberto Radano y Alberto Conde tenían experiencia en la reforma tributaria en su país, Argentina, y habían trabajado como consultores internacionales en Bolivia. Entrevista con Francisco Durand, Lima, 5 de abril de 1997.

30. Esta decisión la tomó el equipo local e, inicialmente, fue rechazada por los expertos internacionales, los cuales temían que el intento de reforma pudiera verse amenazado en su etapa más temprana. Estela, entrevista con Rosemary Thorp, Lima, agosto de 1995.

puestos. También solicitó autonomía financiera del MEF³¹. Con el Banco Central en mente como modelo, la idea era introducir políticas de contratación modernas y elevar los sueldos al nivel de los que se pagaban en el banco. El plan era arriesgado, pero el equipo temía más las consecuencias de un comienzo lento. Como decía Estela, en el Perú “todas las decisiones temporales se vuelven permanentes”. Era mejor embarcarse en la aventura hacia el desarrollo institucional con un ‘gran salto hacia adelante’ y luego capear los temporales que se desataran, en lugar de empezar despacio y no llegar a tomar velocidad nunca.

El plan se discutió con Fujimori y su hermano Santiago, en particular con este último, quien colaboró sugiriendo cambios legales y aconsejando lo que era políticamente factible. El Presidente apoyó el plan. Era técnicamente coherente y el equipo parecía decidido y capaz de transformar la administración tributaria. Un elemento clave fue el argumento de Estela según el cual la imagen del gobierno mejoraría por haber intentado crear una administración tributaria exitosa. Vincular los resultados políticos con los programas de reforma fue importante para obtener un sólido apoyo presidencial.

Una vez que el plan fue aprobado por el Presidente y el MEF, se presentó al Congreso. La aparente solidez del plan y la reputación técnica del equipo, junto con la preocupación sobre la crisis fiscal y la magnitud de la corrupción, contribuyeron a fomentar un diálogo equilibrado con los comités más importantes del Congreso. Aunque los senadores de izquierda objetaron los despidos y los nuevos privilegios concedidos a la administración tributaria, el plan finalmente obtuvo un amplio apoyo multipartidista y el Congreso lo aprobó en mayo de 1991. Éste fue un paso preliminar en el cambio de la relación con la sociedad civil.

La reforma comenzó a implementarse cuando el equipo obtuvo sólido apoyo político. La táctica era usar el elemento sorpresa. Los cambios en la estructura burocrática tenían que ser implementados contra la oposición de las mafias, los sindicatos, los burócratas tradicionales que temían el cambio, e incluso las organizaciones terroristas. Tan pronto como el equipo anunció los planes de reforma, los sindicatos objetaron la evaluación del personal y el traslado a nuevas oficinas. Durante tres semanas críticas en abril de 1991 el futuro de la reforma pendió de un hilo. Hubo demostraciones callejeras, una huelga e incluso un ataque armado con cohetes del MRTA, pero el equipo se

31. Estela fue nominado Superintendente por el mismo Fujimori, una decisión que fue ratificada sin más por el nuevo Ministro de Economía y Finanzas, Carlos Boloña, nombrado casi al mismo tiempo que Estela. La reforma tributaria empezaba sin depender de ninguna posición ejecutiva más que el Presidente.

mantuvo firme³². La señal positiva ocurrió cuando un pequeño pero creciente número de empleados cambiaron de idea y aceptaron la propuesta³³. A los empleados que fueron despedidos se les ofreció la opción de recibir beneficios por jubilación adelantada. También se aprobó una paga extraordinaria de 50 dólares a los que se presentaran al examen. Los empleados sabían que los funcionarios honrados estaban colaborando con el equipo para acabar con la corrupción. Después de una estricta evaluación del personal, el número de empleados se redujo eventualmente de 3,025 a 991. El resto dimitió y se les ofreció un total de 2.3 millones de dólares por jubilación adelantada³⁴. La mudanza a las nuevas oficinas, en un edificio moderno de trece pisos, también fue importante, ya que antes la SUNAT operaba en un edificio ruinoso y hacinado, sin computadoras y con una flota envejecida de vehículos.

Una vez que las fuerzas que se oponían a la reforma fueron derrotadas y se quebró la resistencia de los sindicatos, el Congreso aprobó una ley que autorizaba a la SUNAT a pagar sueldos equivalentes a los del sector privado. Los salarios de los empleados profesionales aumentaron automáticamente de 50 a 890 dólares mensuales. A partir de entonces, el equipo de la SUNAT ganó en cohesión y surgió un sólido sentido de identidad institucional. Los primeros grandes obstáculos se habían vencido.

Cuando se completó esta fase, la SUNAT enfrentó dos desafíos críticos para ganar credibilidad entre los contribuyentes: i) aumentar la recaudación, y ii) generar respeto por la legislación existente. Éste fue el momento en que la cuestión del poder y la autoridad del Estado sobre la sociedad civil se volvió importante. Una vez que se quebró la oposición interna, se abrió la posibilidad de impulsar realmente el desarrollo institucional y cambiar los comportamientos. Un factor que ayudó a establecer una relación positiva con los contribuyentes, convenciéndolos de aceptar la aplicación de la ley, fue la creación de una campaña de publicidad eficaz. La coerción tenía que balancearse con una comunicación eficaz.

Puesto que la SUNAT empezaba desde cero, era importante 'hacer ruido' para que todos los contribuyentes sintieran la presencia de la nueva administración tributaria y percibieran el riesgo de la evasión. Mientras tanto, se ganaba el tiempo necesario para instalar nuevos sistemas administrativos

32. Hubo un momento en que el equipo se quedó encerrado en las oficinas del Superintendente, rodeado de manifestantes que amenazaban entrar por la fuerza. Una unidad policial especial, enviada por el Presidente, tuvo que usar gases lacrimógenos para liberarlos.

33. Este período requirió un compromiso extraordinario por parte del equipo en todos los sentidos. Luis Alberto Arias, el segundo a cargo, recuerda que habló personalmente con más de 300 empleados para convencerlos. Entrevista con R. Thorp, Lima, 29 de agosto de 1995.

34. Arias, Luis Alberto, *op cit.*, p. 3.

modernos y ejecutar los planes. Para este propósito se introdujeron programas de auditoría selectivos, y el Congreso aprobó un sistema para supervisar a las empresas comerciales. Se seleccionó a un personal universitario joven y bien educado para que acudiera a los comercios a investigar casos de evasión de impuestos. Si ésta se detectaba, se cerraba el negocio por una semana, como señal de que la nueva administración cumplía lo que decía. La evasión de impuestos resultó ser tan evidente y generalizada, y el ejército de 'fedatarios' tan educados y convincentes, que pronto cientos de almacenes fueron penalizados sin que se suscitara mucha reacción. El sector empresarial, cogido por sorpresa, reaccionó a la defensiva: se despidió a contadores ineptos y corruptos, quienes fueron reemplazados por profesionales expertos en impuestos, y se dieron instrucciones para establecer prácticas empresariales que cumplieran con la ley. La empresa quería 'poner la casa en orden' antes de que se aplicaran las multas o que éstas se hicieran más severas. Entonces, la relación con la sociedad cambió y tanto las autoridades estatales como los contribuyentes avanzaron hacia la restauración de un pacto social.

Debido a que la reforma tributaria afectaba a poderosos grupos de interés, se requería el apoyo completo desde el nivel más alto. Inicialmente, Fujimori fue capaz de proporcionar un liderazgo fuerte en esta dirección, en parte porque tenía pocas deudas políticas que pagar: su sorprendente victoria electoral en 1990 se consiguió sin mayores contribuciones privadas³⁵. Otro factor fue el apoyo que brindó la prensa y la reacción favorable de la opinión pública sobre los operativos masivos de fiscalización de empresas. Esto contribuyó a aislar a los críticos y a neutralizar a los contribuyentes enojados. También fue importante una buena comunicación: una campaña publicitaria bien diseñada y una estrategia inteligente de relaciones públicas (llevada a cabo por el experto en medios de comunicación Oscar Dufour) ayudó a legitimar los esfuerzos de la reforma. Finalmente, las reuniones privadas sostenidas entre el equipo de Estela y empresarios, incluyendo a los representantes de la CONFIEP, el principal gremio empresarial (en aquel tiempo dirigida por Jorge Camet, quien más tarde fue Ministro de Economía), permitieron que se comunicara la importancia de la reforma, la naturaleza del proceso de auditoría y las metas globales a los grandes contribuyentes.

4. *Consolidación*

35. Cuando Estela preguntó si el Ejecutivo iba a apoyar las medidas de auditoría que afectaban a intereses poderosos, se cita que Fujimori dijo lo siguiente: "Yo no tengo compromisos con nadie, ¿y usted?". Manuel Estela, entrevista con Francisco Durand, Lima, 7 de abril de 1997.

La Etapa II (1992-1994) fue de consolidación institucional. El espacio político generado en la Etapa I era suficiente para que se desarrollaran las condiciones para institucionalizar la reforma a mediano plazo. La falta de recursos no fue un obstáculo dado que el aumento de la recaudación se tradujo automáticamente en un presupuesto mayor. El equipo a cargo de la reforma tuvo la oportunidad de introducir amplios cambios administrativos, implementar una política de recursos humanos basada en el mérito y modernizar la infraestructura. De esta manera, el cambio institucional podía tener una base sólida.

Los cambios administrativos fueron desarrollados por equipos conjuntos de expertos peruanos y extranjeros, los cuales presentaron sus propuestas al Comité de Alta Dirección, en el cual los intendentes y los principales asesores se reunían semanalmente durante todo un día para evaluar la aplicación del *plan maestro*. El comité discutía la viabilidad de los cambios técnicos y las posibles consecuencias de las reformas, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil. La idea era discutir colectivamente el mejor curso de acción posible, ya que en la mayoría de los casos la SUNAT se movía en territorio desconocido. Se desarrollaron tres planes secuenciales. El primero fue un nuevo sistema de contratación, formación y promoción del personal. El segundo se relacionaba con la modernización administrativa, la recolección y el procesamiento de datos más eficaces, y las mejoras en la recaudación de impuestos y las operaciones de auditoría. Sobre esta base, se facilitó la elaboración de planes anuales y la fijación de metas mensuales para la recaudación de impuestos. El tercer plan estaba dirigido al establecimiento de una relación positiva entre el Estado y los contribuyentes, basada en servicios eficaces, el cumplimiento de la ley y el respeto mutuo.

La mejora de los recursos humanos, otro aspecto crucial de la reforma y clave para solucionar el problema del agente principal, se logró por medio de una coordinación estrecha y un trabajo de equipo entre el gerente de personal y el centro de formación, el Instituto para la Administración Tributaria (IAT). SUNAT atrajo miles de solicitantes de las mejores universidades para reemplazar a los que se habían retirado. El proceso de selección incluyó anuncios en los periódicos que invitaba a los solicitantes a presentarse a varios exámenes objetivos y, luego de una pre-selección, a pasar entrevistas. Entre 1992 y 1995 se reclutaron 647 postulantes de un total de 15,410, menos del 3%. Para evitar influencias sobre el proceso de ingreso, el IAT se aisló completamente y creó normas estrictas sobre información e ingreso. Una vez escogidos, los solicitantes recibieron formación sobre la reforma tributaria, materias legales, auditoría, recaudación de impuestos, sistemas informáticos y ética. De 1992 a 1996, el IAT ofreció 32 cursos de formación básica para 1,114 profesionales antiguos y nuevos, así como 281 seminarios sobre ética para casi todos los empleados.

Asimismo, regularmente, hubo cursos especiales sobre auditoría y dirección media³⁶.

La modernización administrativa se sustentó en tres 'sistemas básicos', llevados a cabo con el consejo de expertos internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administradores Tributarios aportaron fondos y especialización para implementar en el Perú sistemas ya establecidos en otras partes de América Latina³⁷. El primer sistema fue el Registro Único de Contribuyentes, el cual estaba informatizado. El segundo fue un sistema de auditoría diferenciado dentro de cada intendencia. La supervisión de "principales contribuyentes" estuvo a cargo de una unidad especial, para asegurar un aumento continuo de la recaudación, mientras que unidades normales supervisaban el resto. También se modernizó la recaudación de impuestos. Los principales contribuyentes pagaban sus impuestos directamente en las oficinas de la SUNAT, mientras que los pequeños y medianos usaban una red de bancos privados establecida para romper el monopolio del Banco de la Nación. En 1994, el 72% de todas las contribuciones se recibieron a través de 1,100 sucursales de bancos³⁸. Gracias a estos dos sistemas y a la nueva red bancaria se mejoró enormemente el análisis de datos. Asimismo, fue posible seguir la tendencia de la recaudación y planear las operaciones de auditoría con precisión.

El tercero fue la reorganización del sistema de comprobantes de pago. El impuesto general a las ventas (IGV) se convirtió en el impuesto individual más importante; en 1994 representó el 44% de la recaudación total. El impuesto sobre las ventas hizo que fuera posible reducir la dependencia presupuestal de los impuestos sobre el consumo. Una estrategia para simplificar la estructura tributaria redujo el número de impuestos a un puñado (IGV, renta, selectivo al consumo, y el impuesto para vivienda y planificación urbana conocido como FONAVI). El control y la reorganización del sistema de comprobantes de pago, junto con la simplificación tributaria, fueron cruciales para sostener el aumento de la recaudación y lograr mayor respeto a la administración tributaria. La verificación exhaustiva de los comprobantes de pago (compradores y vendedores) usando los tres sistemas fue un salto hacia adelante porque facilitó las operaciones de auditoría y la supervisión del cumplimiento fiscal. Cabe mencionar que la mayoría de estas decisiones fueron diseñadas

36. La información sobre los cursos de formación proviene de la biblioteca del IAT.

37. El apoyo externo contribuyó a cancelar un contrato previo para la compra de equipo informático inadecuado valorado en 8-10 millones de dólares. Arias, Entrevista con Rosemary Thorp, Lima, 29 de agosto de 1995.

38. Arias, Luis Alberto, *op. cit.*, p. 7.

por la SUNAT y aprobadas por el Ejecutivo una vez que se cerró el Congreso en 1992.

La renovación institucional administrativa fue complementada con una mejor infraestructura. Esto fue posible gracias al aumento de recursos. El presupuesto aumentó de 2.5 millones de dólares en 1991 a 10.9 millones en 1992, lo que indica el aumento drástico de recursos disponibles³⁹. Se establecieron nuevas oficinas por todo el país, con sistemas informatizados, medios de comunicación modernos y una flota de vehículos.

La relación entre el Estado y los contribuyentes fue, sin duda, la más difícil de restablecer. La base de la nueva filosofía era “reglas claras y una aplicación estricta de la ley, combinado con una buena relación con los contribuyentes”, garantizando una comunicación eficaz y la aplicación neutra de procedimientos técnicos⁴⁰. Desde el principio se introdujeron reglas claras. No obstante, una vez que los sistemas fueron instalados y la administración tributaria se dio cuenta de la magnitud de los impuestos que los contribuyentes debían, se concedió una amnistía especial. Si los contribuyentes cumplían con la ley a partir de la entrada en vigor de la nueva reforma, se borrarían las deudas anteriores. Pero si éstos no cooperaban, los auditores tomarían en cuenta todas las deudas acumuladas. Si no podían pagar las deudas, dependiendo de su situación financiera, se permitía hacerlo a plazos. Si aun así los contribuyentes se resistían a cumplir con la ley, su aplicación incluiría el embargo de activos. Para evitar la posibilidad de crear prácticas clientelistas y corruptas, los auditores tenían instrucciones de no recibir regalo o servicio alguno de los contribuyentes. Si se les descubría recibiendo sobornos, serían procesados y despedidos. SUNAT emitió una norma por la cual todos los regalos enviados por Navidad serían devueltos. Estas medidas ayudaron a crear una nueva imagen que llegó a ser la característica de la SUNAT.

La fase de consolidación en la Etapa II fue en gran parte facilitada por el mayor espacio político de que gozaba el equipo y la capacidad de planificación innovadora que desarrolló. En este momento, el desarrollo institucional había superado la mayoría de obstáculos que encontró en el camino. Varios indicadores mostraban que el Estado había recobrado la capacidad para implementar sus políticas y ganar el apoyo público. La señal más obvia de éxito fue que la recaudación como porcentaje del PBI aumentó de menos del 5% en 1991 al 11% en 1993 y al 14% en 1995⁴¹. Inicialmente, el aumento en la recaudación de

39. SUNAT, *op. cit.*, p.12.

40. Estela, Manuel, *Consideraciones en torno a la problemática tributaria*, artículo presentado en el Primer Curso Avanzado de Administración Tributaria, Managua, Nicaragua: 1996, p. 3.

41. Thorp, Rosemary, *op. cit.*; *Gestión*, 22 de febrero de 1996, p. 10.

impuestos se logró gracias a medidas extraordinarias (una subida importante en el impuesto sobre la gasolina) y gracias a una tasa de inflación más baja (el efecto 'Olivera-Tanzi'). A partir de 1992, el incremento en los ingresos se sostuvo por otros factores: la ampliación sistemática de la base gravable y la aplicación estricta de las sanciones en caso de evasión de impuestos y fraude.

El número de contribuyentes registrados subió de 80,000 en 1991 a aproximadamente 300,000 contribuyentes 'activos' en 1994, a los cuales se sumaban 200,000 contribuyentes 'irregulares'. El número de "principales contribuyentes" aumentó de 700 (los cuales representaban el 90% de la recaudación total en 1991, una señal de la enorme variación de ingresos) a 2,916 en 1993 (lo que representaba un 85.5% de la recaudación total). El número de declaraciones de ingresos registradas aumentó de menos de 200,000 en 1991 a 227,519 en 1993 y 423,444 en 1994. La proporción de declaraciones de impuestos por habitante aumentó del 0.72% en 1983 al 18.64% en 1994, lo que indica que la reforma tributaria había sido mucho más eficaz que las llevadas a cabo a principio de los ochenta, cuando los niveles de recaudación aún no habían caído tan dramáticamente⁴². Con respecto a las multas, el número de establecimientos cerrados por la SUNAT por no cumplir con el impuesto a las ventas (IGV) aumentó de 620 en 1991 a 5,319 en 1992, 7,910 en 1993 y 7,268 en 1994⁴³. En 1995, un Plan de Fiscalización Tributaria preparado por la SUNAT dividió al país geográficamente en áreas prioritarias y organizó auditorías sólo para las áreas de prioridad fiscal. Con una infraestructura nueva y la aplicación general de las políticas de auditoría, la SUNAT llegó a ser una de las pocas organizaciones públicas capaces de actuar eficazmente en todo el país.

La reforma tributaria logró un amplio reconocimiento público. Originalmente centrada en Lima, su alcance pronto se extendió a casi todos los estratos sociales del país con la excepción de las áreas rurales más aisladas. Según una encuesta de opinión dirigida en 1993 por el IAT, y llevada a cabo en diez ciudades, el 73.8% de los contribuyentes pensaba que la SUNAT estaba "mejorando como institución", mientras que sólo el 8.1% pensaba que estaba empeorando⁴⁴. En 1994, la reforma de la SUNAT era considerada como el tercer "aspecto más positivo de la administración de Fujimori" por una importante firma encuestadora; los dos primeros eran la lucha contra el terrorismo y la hiperinflación⁴⁵. Otra encuesta sobre la corrupción en las instituciones públicas indicaba un fuerte reconocimiento público. Sólo el 1.3% de los entrevistados (en Lima) consideraba que la SUNAT era "corrupta", mientras que el

42. Arias, Luis Alberto, *op. cit.*, p. 2 y ss.

43. SUNAT, *Memoria 1994 de la Unidad de Clausura y Sanción*, Lima: SUNAT, 1994.

44. Datos del Instituto de la Administración Tributaria, SUNAT.

45. Apoyo, *Informe de Opinión Pública*, 1994.

52.9% consideraba a la policía como la “institución más corrupta”, seguida del sistema judicial (40.2%)⁴⁶. Esta reacción positiva se mantuvo con los años: una encuesta en 1997 calificó a la SUNAT como la “más eficaz” de todas las instituciones privadas y públicas⁴⁷.

5. *Pérdida de impulso*

En la Etapa III (1994-97) surgieron diversos problemas que aminoraron la marcha de la reforma. La SUNAT tuvo que luchar internamente por mantener firme el curso de la reforma en medio de cambios de conducción, una burocratización excesiva y el resurgimiento de hábitos tradicionales de comportamiento. Además, se encontró en una posición menos ventajosa en la lucha de poder dentro del Estado, mientras que su relación con la sociedad civil se volvió más problemática. A pesar de esto, la SUNAT pudo sobrevivir como institución modernizada gracias a la fuerza del impulso inicial.

El primer factor que moderó la marcha de la reforma fue el cambio constante en los equipos encargados de dirigir la SUNAT, lo que impidió la continuidad institucional⁴⁸. El cambio de liderazgo abrió las puertas a la centralización del poder y a la ‘feudalización’ en un momento en que la institución aún no tenía las tradiciones y las convenciones de un cuerpo de funcionarios moderno. En seis años, la SUNAT tuvo cuatro superintendentes. Dado sus amplios poderes y autonomía, los líderes de la SUNAT tenían el poder de llevar a la institución por el camino que desearan. Los primeros dos superintendentes compartían la opinión de que la reforma tributaria necesitaba ser institucionalizada, y para ello mantuvieron sus equipos intactos, pero algo empezó a cambiar. En diciembre de 1992, Estela fue reemplazado por Sandro Fuentes, quien puso menos énfasis en el trabajo de equipo y se preocupó más en concentrar la toma de decisiones en su persona⁴⁹. El tercer Director, Adrián Revilla, nombrado en marzo de 1994, continuó con esta tendencia. Es más, Revilla decidió experimentar con teorías gerenciales de Calidad Total en vez de mantener firme el timón en el plan original de reforma. También surgieron otros problemas. Bajo Revilla se retiró de manera arbitraria a varios funciona-

46. *La República*, 2 de marzo de 1995, p. 20.

47. *Debate*, julio-agosto de 1997, p. 21.

48. Sobre una discusión al respecto, ver Sikink, Kathryn, *op. cit.*, p. 24.

49. Fuentes también cambió a la SUNAT al seguir una estrategia más cautelosa que la de Estela. Cuando dimitió voluntariamente, aconsejó a Revilla “que fuera muy cuidadoso porque la SUNAT había hecho bastante progreso y cada paso se tenía que dar con cuidado” (*Sólo Negocios*, 29 de agosto de 1996, p. 14).

rios que ocupaban altos cargos⁵⁰, y las diversas intendencias lucharon por concentrar el poder en sus manos. Revilla fue obligado a dimitir a finales de 1996. El cuarto director, Jorge Baca, dejó la estrategia de Calidad Total volviendo a favorecer el trabajo en equipo y el rendimiento sobre la base de metas. Sin embargo, estos cambios fueron menos eficaces. La situación externa era menos favorable para la continuación de la reforma. Los cambios constantes y el resurgimiento de viejos hábitos burocráticos provocaron una pérdida gradual de la cohesión institucional y del sentido de espíritu de cuerpo.

En segundo lugar, las prioridades presidenciales cambiaron: se abandonaron el énfasis en la austeridad fiscal y el aumento de la recaudación y se dio más cabida a concesiones de tipo populista. Los cambios internos dentro de la SUNAT coincidieron con una caída gradual en el apoyo presidencial y una mayor subordinación al MEF. Al darse cuenta de que la SUNAT era más vulnerable cuando Estela salió a finales de 1992, Jorge Camet, líder empresarial y nuevo Ministro de Economía, buscó aumentar la influencia del MEF sobre la SUNAT. Los más altos administradores del MEF parecían sentir que la SUNAT había acumulado demasiado poder y privilegios. Cuando Fuentes llegó a Superintendente todavía se mantenía el delicado equilibrio de fuerzas dentro del Estado, gracias a sus estrechos lazos con Santiago Fujimori, quien fue capaz de contener la creciente influencia del MEF sobre las políticas presidenciales. Cuando Revilla reemplazó a Fuentes en 1994, el equilibrio de fuerzas cambió más decididamente en favor del MEF. Después de las elecciones de 1995, el MEF se convirtió en una conexión clave entre Fujimori y el sector empresarial. Debido en parte a la presión del MEF, Santiago Fujimori se retiró como principal consejero presidencial; de esa manera, la SUNAT perdió su acceso privilegiado a la Presidencia.

Esto fue reforzado por un tercer factor, el rechazo al esfuerzo fiscalizador. La pérdida de impulso descrita anteriormente no fue necesariamente visible para el público y los contribuyentes mejor organizados buscaron aliviar su carga impositiva intentando recuperar su influencia sobre el gobierno e influenciando el nuevo Congreso elegido en 1993 tras el autogolpe. Mientras que los vendedores de mercado organizaban manifestaciones, las demandas de las grandes empresas eran encauzadas hacia el MEF, el cual era ahora dirigido por un empresario. Esta revuelta tributaria tuvo lugar en un momento de luchas internas en la SUNAT, institución que perdió su habilidad para comunicarse con los líderes y gremios empresariales. Las quejas contra la SUNAT se

50. *El Comercio*, 16 de julio de 1995, sección E 2.

organizaron a través de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), el principal grupo de interés empresarial⁵¹.

Algunas de estas demandas eran racionales, ya que las tasas impositivas eran altas y diversos aspectos de la legislación tributaria necesitaban ser ajustados. Sin embargo, otras quejas se dirigían a obtener una exoneración selectiva por medios políticos, lo que representaba un peligro para el proceso de reforma. Varias de las decisiones tomadas por Fujimori en su segundo gobierno, después de 1995, indicaban que el Presidente estaba más abierto a las demandas sociales y menos preocupado por la coherencia de las políticas macroeconómicas⁵². En 1996 se redujo la tasa del impuesto sobre activos del 2% al 1,5%, y se concedieron exoneraciones impositivas al sector de la construcción, la industria agropecuaria, el turismo y a las publicaciones. A finales de 1996 se aprobó una medida de fraccionamiento tributario de pagos (DL 848), a pesar de la oposición de la SUNAT, y sin tomar en cuenta su criterio técnico. Esta suerte de amnistía creó una pesada carga administrativa: 75,421 empresas solicitaron rebajar o reprogramar sus deudas (con un valor estimado de 750 millones de dólares), las cuales tenían que ser estudiadas caso por caso⁵³. Finalmente, en julio de 1997, cuando la popularidad de Fujimori estaba en un nivel bajo, el Presidente anunció de pronto en su discurso al Congreso una reducción en el impuesto FONAVI del 7% al 5% y una baja en los impuestos indirectos sobre el combustible⁵⁴.

Los límites a las acciones de la SUNAT también fueron puestos a prueba por el sistema judicial penal, una de las ramas más corruptas del aparato estatal⁵⁵. A menudo, la aplicación de la ley contra el fraude impositivo encontró resistencia y falta de colaboración por parte de la policía. No sorprenda saber que los jueces también se ponían de parte del contribuyente. Todos los casos legales de fraude impositivo presentados por la SUNAT, entre 1991 y 1996, se perdieron. La escasa eficacia relativa de los ministerios a cargo del gasto público también creó problemas para la SUNAT. En 1997, menos de un año después de que Fujimori anunciara una gran transformación de todo el aparato estatal, se abandonó el plan de reforma estatal.

La Etapa III representó no tanto el abandono de la reforma tributaria como una disminución en el ímpetu que empujaba la reforma y una pérdida

51. Entrevista realizada por Francisco Durand con Eduardo de Voto, Gerente de CONFIEP, Lima, agosto de 1995.

52. Zolezzi, Armando, "Política tributaria: de tumbo en tumbo", en *La Moneda*, Vol. VIII (Ag.), No. 98, 1996.

53. *Perú Económico*, febrero de 1997, p. 3.

54. *Expreso*, 28 de julio de 1997, p. 1.

55. Véase el artículo de Javier de Belaunde en este mismo libro.

de su eficacia como institución. Como consecuencia de ello, las metas de recaudación de impuestos se tornaron más difíciles de cumplir. A principios de 1996, un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) reveló la creciente preocupación respecto a la habilidad del gobierno para seguir incrementando la recaudación de impuestos⁵⁶. La contribución decreciente de la SUNAT a los ingresos impositivos ya era visible a mediados de 1996⁵⁷. Entre 1995 y 1996, la recaudación de impuestos como porcentaje del PBI aumentó sólo marginalmente de 14 a 14.1%. Para 1997, el gobierno esperaba un modesto 14.2%⁵⁸, mientras que la meta original de la SUNAT en 1991 era sobrepasar el 16% en 1997. La recaudación cesó de crecer.

6. *Conclusión*

Durante el primer período del gobierno de Fujimori, en mitad de la crisis, se llevó a cabo un intento serio de reforma para mejorar la capacidad estatal transformando institucionalmente una rama del Estado. En tales circunstancias, el Ejecutivo consideró factible autorizar a un equipo especial para que intentara la reforma.

Debido al alto grado de apoyo político, el éxito de la reforma dependía principalmente del compromiso, la experiencia, la calidad y la continuidad de las élites burocráticas que se conformaron como equipo. Como regla, cuanto más débil sea una institución, más importante es contar con un equipo técnico fuerte. Una vez autorizado, el equipo tenía que demostrar su capacidad para derrotar la resistencia interna contra la reforma, ganar la confianza tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, y establecer una relación más positiva con la sociedad civil. Sobre esta base, el equipo podía esperar ampliar el espacio político disponible para canalizar la reforma y empezar una vía de desarrollo institucional que mejorara la capacidad estatal.

Internamente, el equipo utilizó su ventaja presupuestaria y autonomía institucional para limpiar la vieja administración, sentar las bases de un cuerpo de funcionarios moderno, establecer nuevos sistemas administrativos y desarrollar la infraestructura necesaria para operar eficazmente. Una burocracia moderna, seleccionada adecuadamente y bien preparada necesita trabajar con sueldos similares a los del sector privado y contar con las facilidades adecuadas para llevar a cabo sus políticas eficazmente. Esto es particularmente importante en el caso de la administración tributaria, ya que es la agencia que

56. *Gestión*, 22 de febrero de 1996, p. 10.

57. *Nota Tributaria*, febrero de 1997.

58. *Gestión*, 26 de agosto de 1997.

recauda impuestos y por tanto financia al resto del Estado. SUNAT progresó mucho en cuanto a sus políticas de recursos humanos durante la Etapa II, cuando las condiciones para lograr un salto Weberiano todavía estaban presentes. En la Etapa III, los cambios constantes en la dirección, la burocratización, y el resurgimiento de los viejos hábitos burocráticos aminoraron la velocidad de la reforma.

En cuanto a la relación con el resto del Estado, el Congreso jugó un papel importante en la Etapa I de la reforma. Más adelante, una vez que Fujimori cerró el Congreso después del autogolpe de 1992, las decisiones políticas fueron tomadas básicamente por el Ejecutivo, a través de decisiones tomadas desde arriba o por medio de un Congreso influenciado por los partidarios de Fujimori. El apoyo político a la reforma cambió en la Etapa III. La legislación tributaria se aprobó sobre la base de una agenda política diseñada para aplacar a los contribuyentes en vez de ahondar la reforma. En el período 1994-95, en un contexto de crecimiento y estabilidad política, la disciplina inicial de la política fiscal se disipó. La reanudación del control del MEF sobre la política fiscal y su orientación pro sector privado, junto con los efectos de la corrupción judicial, bloquearon la reforma tributaria. El abandono por parte del gobierno de las propuestas de reforma estatal en 1997 redujo todavía más las oportunidades de continuar con el desarrollo institucional. La incapacidad del resto del Estado para proporcionar mejores servicios contribuyó a disminuir el impulso de la reforma. El sistema impositivo perdió algo de su credibilidad entre la población puesto que, en términos generales, los contribuyentes cumplían con la ley siempre que las altas tasas impositivas resultaran en mejores servicios.

En lo que respecta a la relación entre la administración tributaria y la sociedad civil, también hubo cambios en la Etapa III a medida que el contexto general se volvió menos favorable para los reformadores de la SUNAT. En la Etapa I, los contribuyentes reaccionaron de manera positiva y mejoró el cumplimiento de la ley. Éstos dieron la bienvenida a un intento de reforma que acabó con la corrupción y la ineficacia dentro de la agencia recaudadora de impuestos. El equipo de la SUNAT fue lo bastante hábil para generar el riesgo por evasión fiscal y combinarlo con el aumento de respeto hacia la institución y una efectiva estrategia de comunicación. Sin embargo, una vez que se amplió significativamente la base tributaria y los nuevos sistemas de auditoría estuvieron instalados, la SUNAT perdió la ventaja inicial de la sorpresa, y el margen de autonomía estatal disminuyó a medida que los contribuyentes comenzaron a rebelarse. Todo estos factores limitaron la continuidad del esfuerzo de reforma, y esto resultó en una pérdida gradual de su eficacia en la implementación de políticas públicas. No obstante, dado el enorme impulso inicial, y a

pesar de estas tendencias, la SUNAT es todavía una 'isla de eficiencia', aunque sigue rodeada de ramas del aparato estatal menos desarrolladas.

Referencias

- Apoyo, *Informe de Opinión Pública*, Lima, 1994.
- Apoyo, *Debate*, Lima: varios números.
- Arias, Luis Alberto, *El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana*, Documentos de Trabajo No. 2, Lima: Instituto de Administración Tributaria-SUNAT, 1994.
- Arias, Luis Alberto, "Política fiscal", en Paredes, C. y J. Sachs (eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: GRADE, 1991.
- Banco Mundial, *Lessons of Tax Reform*, Washington D.C.: 1991.
- Berenztein, Sergio, "Rebuilding State Capacity in Contemporary Latin America; The Politics of Taxation in Argentina and Mexico", en Korzeniewicz, Roberto Patricio y William C. Smith (eds.), *Latin America in the World Economy*, Westport, CT: Greenwood Press, 1996.
- Bird, Richard M. y Milka Casanegra (eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, 1992.
- Blejer, Mario L. y Ke-young Chu (eds.), *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries*, Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, 1989.
- El Comercio*, Lima: varios números.
- Estela, Manuel, *Consideraciones en torno a la problemática tributaria*, artículo presentado en el Primer Curso Avanzado de Administración Tributaria, Managua, Nicaragua: 1996.
- Estela, Manuel, *La tributación frente a la economía mundial: cambios en la organización. El caso del Perú*, artículo presentado en la 26 Asamblea General del Centro Interamericano para la Administración Tributaria, CIAT, Montego Bay, Jamaica, 15-19 de junio de 1992.
- Evans, Pedro B., *Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Perspective on the Third World*, artículo presentado en el XV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, Florida: 1989.
- Expreso*, Lima: varios números.
- Geddes, Barbara, *Politicians' Dilema: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press, 1994.
- Gestión*, Lima: varios números.
- Gonzales de Olarte, Efraín y Liliana Samamé, *El péndulo peruano*, Lima: IEP, 1991.
- Grindle, Merilee S. y John W. Thomas, *Public Choices and Policy Change*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff, *Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la macroeconomía de la sustitución de importaciones*, artículo presentado en la conferencia Historia Económica de América Latina en el Siglo XX, organizada por St. Antony's College, Oxford University, Paipa, Colombia, 1997.
- "La modernización del Estado", en *La Moneda*, Año VIII, No. 99, 1996.
- La República*, Lima: varios números.
- Newsweek*, 10 de mayo de 1993, edición latinoamericana.
- Pease, Henry, "Los primeros pasos del Presidente", en *Nueva Sociedad*, No. 110, 1990.

- Pita, Claudino, *La reforma tributaria en América Latina en la década de los años 80*, Serie Documentos de Trabajo 164, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- Quijano, Aníbal, "El fujimorismo y el Perú", en *La República*, 13 de marzo de 1995.
- Radano, Alberto, *Factores críticos para el éxito de una administración tributaria*, Documentos de Trabajo No. 1, Instituto de Administración Tributaria-SUNAT, 1994.
- Rochabrún, Guillermo, "Deciphering the Enigmas of Alberto Fujimori", en *NACLA, Report on the Americas*, vol. XXX, No. 1, 1996.
- Sikkink, Kathryn, *Ideas and Institutions*, Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- Silva, Antonia (ed.), *Implementing Policy Innovations in Latin America*, Washington D.C.: Social Agenda Policy Group, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Sólo Negocios*, 29 de agosto de 1996.
- SUNAT, *Memoria 1994 de la Unidad de Clausura y Sanción*, Lima: SUNAT, 1994.
- SUNAT, *La gestión de una administración tributaria con mayor autonomía*, documento presentado en la 27 Asamblea del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, Santiago de Chile: 19-23 de abril de 1993.
- Thorp, Rosemary, "The Reform of the Tax Administration in Peru", en Silva, Antonia (ed.), *Implementing Policy Innovations in Latin America*, Washington D.C.: Social Agenda Policy Group, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, pp. 34-51.
- Vidal Henderson, Carlos, "Algunas ideas sobre la reforma tributaria en el Perú", en *Análisis Tributario*, 1990.
- Zolezzi, Armando, "Política tributaria: de tumbo en tumbo", en *La Moneda*, Vol. VIII (Ag.), No. 98, 1996.

POLÍTICA Y SOCIEDAD

XII

Del movimientismo a la media-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori

Martín Tanaka

Este capítulo evalúa los cambios que se han producido en décadas recientes en las relaciones entre el Estado y la esfera política, por un lado, y los sectores populares urbanos y sus organizaciones, por el otro. Bajo el gobierno del presidente Alberto Fujimori ha habido un proceso notable de desmovilización, después de un período de movimientos sociales activos (dentro de una dinámica *movimientista*) que se extendió desde fines de los años setenta hasta gran parte de los ochenta. En este capítulo se sostiene que hubo también un cambio importante en las características de la participación política y una redefinición de las fronteras que separan las esferas social y política. La participación pasó del *movimientismo* característico del período anterior a lo que aquí se caracteriza gruesamente como 'media-política'. Por consiguiente, lo que vemos no es sólo desestructuración social, es ante todo el fin de un tipo de relación particular entre los sectores populares y el Estado, y su reemplazo por un nuevo tipo en el que la opinión pública juega un papel clave.

1. Sectores populares y movimientos sociales: ¿los fundadores de un nuevo orden?

En la segunda mitad de los setenta y en la mayor parte de los ochenta, los sectores populares en el Perú demostraron niveles de protagonismo político sin precedentes. Esta dinámica era parte de un ciclo de movilización popular que también involucró a otros países latinoamericanos, notablemente Argentina, Brasil, Chile y México. En el Perú de fines de los setenta, los sindicatos y otras organizaciones populares lideraron una serie de huelgas y protestas nacionales que jugaron un papel crucial en el camino hacia la transición democrática. En los ochenta, la fuerza de las organizaciones populares demostró ser un importante obstáculo para los intentos de reforma neoliberal del gobierno de Belaunde. Estos movimientos no sólo incluían a los sindicatos industriales, sino también a las organizaciones campesinas en las zonas rurales, movimientos regionales por todo el país y a una amplia gama de organizacio-

nes de base en las principales ciudades, sobre todo en Lima. Estos movimientos eran apoyados por instituciones como algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs) y algunas comunidades eclesiales de base y, quizás más importante, contaban con el apoyo de partidos de izquierda influyentes y con bases amplias, lo que les daba posibilidades de expresión política.

Los sectores populares y sus organizaciones también mostraron altos grados de conciencia política, reflejando la influencia de las ideologías radicales y de izquierda, y revelando valores y prácticas participativas y democráticas. Esto llevó a que algunos autores los consideraran como “los fundadores de un nuevo orden”, donde la sociedad y el Estado estarían más cerca y serían más democráticos, gracias a una mayor participación política y una sociedad civil más activa que interactuaba con la esfera política y la hacía más representativa.

Desde fines de los ochenta y durante el gobierno de Fujimori ha habido cambios que han creado un paisaje político dramáticamente distinto. El activismo político entre los sindicatos prácticamente ha desaparecido, mientras que la participación en las organizaciones populares se ha debilitado y las organizaciones, tanto rurales como urbanas, grandes y pequeñas, en el nivel local y nacional, muestran una condición de aislamiento y marginalidad. Estas organizaciones fueron incapaces de bloquear las reformas neoliberales impulsadas por el gobierno de Fujimori, las cuales acabaron con la hiperinflación pero tuvieron altos costos sociales y aumentaron enormemente la proporción de la población que vivía bajo la línea de pobreza. Las reformas en sí tuvieron también un fuerte impacto en la capacidad de movilización y acción colectiva de los sectores populares.

En respuesta a estos cambios, los científicos sociales peruanos han reaccionado básicamente de dos maneras. Una reacción fue de perplejidad: ¿cómo se podía entender que estos cambios erosionaran el protagonismo social de los sectores populares de manera tan dramática? Las respuestas a esta pregunta tendieron a enfatizar la manera en que ciertas políticas gubernamentales debilitaron las organizaciones populares, y se señalaron los efectos corrosivos que la crisis económica y la violencia política tuvieron en las capacidades organizativas de la población. La segunda reacción fue de pesar: esta desmovilización debilitaba las posibilidades de consolidar la democracia, que depende de la vitalidad de la sociedad civil; los cambios ocurridos, por el contrario, reforzaban el autoritarismo de Fujimori. La conclusión que se obtiene de estos análisis es la necesidad de reconstruir las organizaciones populares precedentes al *tsunami* de Fujimori.

1. Ballón, Eduardo, *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, Lima: DESCO, 1986.

Aunque este análisis es correcto en muchos aspectos, pienso que es inadecuado por las razones siguientes: i) gran parte de la desilusión y el pesar respecto a la desmovilización popular descrita surge a partir de expectativas exageradas e injustificadas sobre lo que las organizaciones populares eran y lo que podían lograr; ii) la atención que se ha puesto en los efectos desestructurantes de la crisis económica y la violencia política ha soslayado un significativo proceso paralelo de reestructuración que ha implicado una reconfiguración importante de las identidades políticas y sociales en el nivel popular; y, iii) aunque es importante reconstituir las viejas identidades sociales y políticas para consolidar la democracia peruana, también es importante crear nuevos liderazgos y organizaciones, y desarrollar nuevas prácticas capaces de expresar las nuevas identidades sociales y políticas surgidas durante los años de Fujimori.

2. *Movilización y desmovilización: identidades populares, grupos de apoyo e integración*

Gran parte de la literatura sobre la relación entre, de un lado, los sectores populares y sus organizaciones y, del otro, el Estado y la arena política, se ha desarrollado usando la teoría de los 'nuevos movimientos sociales' y, específicamente, el 'paradigma de la identidad'². El énfasis que se puso en las identidades colectivas de los sectores populares llevó a la desatención del contexto en el que estas identidades se desarrollaron y evolucionaron. Como consecuencia de ello, gran parte de la literatura se basó en supuestos injustificados que dieron por hecho cuestiones que necesitan ser estudiadas en relación con otras variables. Dos presunciones comunes fueron, primero, que los sectores populares debían de algún modo adoptar formas de acción colectiva para expresarse social y políticamente; por tanto, si la participación a través de acciones colectivas disminuye, ello es síntoma de repliegue y despolitización. Una segunda presunción era que las organizaciones populares existentes de alguna manera representaban los intereses y las demandas de los sectores populares. Hubo poca discusión sobre las continuidades y discontinuidades entre los

2. Sigo la distinción clásica establecida por Cohen entre el 'paradigma de la identidad' y la 'teoría de movilización de recursos' (Cohen, Jean, "Estrategia o identidad: paradigmas teóricos nuevos y movimientos sociales contemporáneos", en *Teoría de los movimientos sociales*, San José: FLACSO, 1988). Para una revisión reciente de estos paradigmas y las últimas tendencias en la literatura, véase Munck, Gerardo, *Social Movements and Latin America: Conceptual Issues and Empirical Applications*, texto presentado en la Conferencia de LASA, Guadalajara: 1997.

sectores populares y sus organizaciones supuestamente expresivas, o entre los militantes de base y sus líderes.

Aunque tales presunciones pueden haber sido generalmente válidas a fines de los setenta y gran parte de los ochenta, éste no fue el caso en los noventa. El primer período estuvo caracterizado por la centralidad del Estado en los aspectos políticos, sociales y económicos³. El conflicto social implicaba por tanto un conflicto público y político, dado el papel tan amplio que jugaba el Estado. Como resultado de ello existían fuertes incentivos para la participación política por medio de acciones colectivas. Si el recurso de la movilización tenía éxito, las organizaciones populares podían intermediar en la asignación de recursos estatales ante los sectores populares. Su éxito legitimaba su propia existencia.

Este tipo de dinámica era el resultado de un tipo particular de Estado. Pero al ser cambiante la relación entre las esferas social y política, es necesario analizar las circunstancias históricas que determinan sus fronteras. Por esta razón, para analizar la participación política, se requiere de un modelo más dinámico, capaz de dar cuenta de los cambios contextuales y sus efectos sobre ésta. Propongo aquí un modelo simple, abierto a mayor elaboración, y que requiere ante todo probar su eficacia en el examen de casos particulares. Una de las variables que usa es la fuerza de las identidades colectivas entre los sectores populares, pero también considera los cambios en las estructuras de oportunidades políticas. Creo que esto nos ayuda a superar algunas de las limitaciones de la literatura existente⁴.

3. La centralidad del Estado fue una característica común de la mayoría de los países latinoamericanos desde los años treinta y cuarenta hasta los ochenta. Para una revisión general de las características de esta clase de Estado, véase Chalmers, Douglas, "The Politicized State in Latin America", en Malloy, James (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977; y Cavarozzi, Marcelo, *El capitalismo tardío y su crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens, 1996, quien escribió sobre la 'matriz Estado-céntrica'. Alain Touraine escribió sobre la falta de autonomía entre las esferas políticas y sociales bajo el 'Estado nacional-popular' (Touraine, Alain, *América Latina. Política y sociedad*, Madrid: Espasa-Calpe, 1989). Para el caso peruano y algunos de los aspectos económicos y políticos del rol del Estado véase Wise, Carol, "The Politics of Peruvian Economic Reform: Overcoming the Legacies of State-led Development", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, No. 1, 1994.

4. Para las bases teóricas de este tipo de análisis, véase McAdam, Doug; John McCarthy y Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996; y Kriesi, Hanspeter y otros, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Londres: University College London Press, 1995. Un artículo reciente sobre esta literatura: Tarrow, Sidney, "Social Movements in Contentious Politics: A Review Article", en *American Political Science Review*, vol. 90, No. 4, 1996.

Este modelo ayuda a explicar la lógica de la participación política de los sectores populares en períodos diferentes de la política peruana, desde mediados de los setenta hasta el presente. Analizaremos la participación política expresada por medio de acciones colectivas, reconociendo a su vez que existen otras formas importantes de participación que no conllevan acción colectiva alguna (por ejemplo, votar o expresar opiniones políticas). Asimismo, existen formas de acción colectiva que no implican una participación política, como por ejemplo las acciones sociales para mejorar las condiciones de vida en los barrios populares. Como veremos, estas distinciones son cruciales para entender los cambios en las fronteras que separan las esferas política y social. Sin embargo, por el momento nos enfocaremos en la acción colectiva que busca obtener bienes públicos dirigiéndose al Estado, y que tiene lugar en la esfera política.

Utilizaré el concepto de *estructura de oportunidad política* para dar cuenta del contexto en el que ocurre la acción colectiva. Sostengo que para los sectores populares la lógica de la participación depende ante todo de los beneficios anticipados que la obtención de bienes públicos y colectivos puede generar, teniendo en consideración la escasez de los recursos utilizados para obtenerlos y las probabilidades de éxito de dicha empresa. El concepto de estructura de oportunidad política permite analizar la estructura de costos y beneficios que constituye el punto de partida para el análisis de la acción colectiva.

La literatura sobre estructuras de oportunidad política incluye un conjunto de variables que afectan estas consideraciones. Encuentro dos variables particularmente pertinentes. La primera es la capacidad del Estado para distribuir bienes colectivos. La existencia de recursos disponibles que se puedan obtener por medio de la presión que implica la movilización crea incentivos para la participación política a través de la acción colectiva. Por otro lado, la existencia de un Estado represivo o uno que confronte serias limitaciones fiscales hace que la acción colectiva parezca una pérdida de tiempo y de recursos. Una segunda variable es hasta qué punto los sectores populares cuentan con los recursos necesarios para organizar acciones colectivas. Uno de los sustentos principales de tales acciones son los grupos de apoyo, los cuales pueden proporcionar diversa clase de ayuda, incluyendo la monetaria y la ideológica. Los principales grupos de apoyo de las organizaciones populares en el Perú han sido los partidos de izquierda, las ONGs y las comunidades de base de la Iglesia Católica.

Finalmente, necesitamos considerar una tercera variable, subrayada por el 'paradigma de la identidad': la fuerza de las identidades colectivas populares. Ella depende de varios factores, incluyendo el tamaño de los grupos involucrados, el grado de consolidación de las áreas urbanas (en el caso de los barrios

populares, donde a menor consolidación la utilidad de la acción colectiva es más evidente que en barrios más consolidados), y otros elementos más generales como la magnitud de la crisis económica o la violencia política. Así, es posible que existan grandes incentivos para la acción colectiva con un Estado distributivo y con fuertes grupos de apoyo para los grupos populares, pero sin identidades colectivas fuertes difícilmente se puede vencer el problema del *free-rider*⁵. Por el contrario, si existe una identidad grupal fuerte, pueden llevarse a cabo acciones colectivas aunque el entorno político no sea el más favorable.

El modelo de análisis que propongo se resume en el Cuadro No. 1. La combinación de tres variables de análisis, la fortaleza de las identidades colectivas, la presencia de grupos de apoyo y las capacidades distributivas del Estado, definen un conjunto de incentivos que hacen que sea racional o no involucrarse en determinados tipos de participación política. Esto sería lo que determinaría el tipo de relaciones entre el Estado, la esfera política y los sectores populares⁶.

Cuadro No. 1

PARTICIPACIÓN POLÍTICA ENTRE LOS SECTORES POPULARES

	Mayor capacidad distributiva del Estado	Menor capacidad distributiva del Estado
Grupos de apoyo fuertes	Identidades colectivas fuertes: <i>Democracia participativa</i> Identidades populares colectivas débiles: <i>democracia elitista</i>	Identidades colectivas fuertes: <i>movimientismo</i> Identidades colectivas débiles: <i>negociación</i>
Grupos de apoyo débiles	Identidades colectivas fuertes: <i>corporativismo</i> Identidades colectivas débiles: <i>(neo)clientelismo</i>	Identidades colectivas fuertes: <i>movimientos sociales</i> Identidades colectivas débiles: <i>pragmatismo</i>

Este modelo pretende analizar la participación política de los sectores populares en el Perú en décadas recientes, distinguiendo tipos de involucramiento público. A lo largo de la segunda mitad de los setenta, la participación política en el Perú se puede modelar dentro de una dinámica de movimientos

5. Cuando un grupo persigue bienes colectivos, la temática del *free-rider* trata de la tendencia, en actores racionales, a beneficiarse de la acción de los otros sin asumir los costos envueltos en la movilización. Cuando todos los actores razonan así a la vez, la acción colectiva no puede darse, aunque ello sea perjudicial para todos.

6. En otros escritos he propuesto ideas similares, dentro de un marco teórico más detallado (Tanaka, Martín, "Individuo y racionalidad en el análisis de los movimientos sociales y la participación política en América Latina", en *Estudios Sociológicos*, vol. XII, No. 36, 1994).

sociales, que combina grupos de apoyo débiles (con una izquierda en proceso de desarrollo), una capacidad distributiva del Estado restringida (en medio de la crisis) y fuertes identidades colectivas (en gran medida herencia de la primera fase del gobierno militar). Durante la mayor parte de los ochenta, en cambio, cuando intervinieron grupos de apoyo importantes (como los partidos que conformaron la Izquierda Unida), la participación se perfila mejor como una dinámica movimientista. En la primera mitad de los noventa, la dinámica se volvió más pragmática, en un contexto en el que la crisis económica y política debilitó a los grupos de apoyo así como a las identidades colectivas populares. Con la consolidación del ajuste económico y las reformas neoliberales, las capacidades distributivas del Estado mejoraron, mientras que los grupos de apoyo y las identidades colectivas siguieron debilitándose; en estos años se puede observar un tipo de relación 'neoclientelar' entre los sectores populares y el Estado.

Este modelo nos ayuda a entender y comparar diferentes formas de participación política entre los sectores populares y contribuye a clarificar su dinámica y capacidad de cambio. Veamos en primer lugar el ciclo de movilización que cubre el período de transición democrática en la segunda mitad de los setenta. Dicho período estuvo marcado por el comienzo de la crisis del modelo de centralidad estatal y, por tanto, de las capacidades distributivas del Estado. Este período coincide con la 'segunda fase' del régimen militar, bajo el general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980). La crisis y el cambio a políticas económicas ortodoxas apenas habían comenzado. Por ello, era racional movilizarse por el mantenimiento de políticas distributivas; este tipo de acción aparecía como un medio eficaz para bloquear el tránsito hacia los rigores del ajuste.

Bajo un régimen militar autoritario, los sectores populares no podían contar con grupos de apoyo importantes, aunque ciertamente existían organizaciones que asumieron algunos de los costos y proporcionaron algunos recursos útiles para la movilización. Éste fue el caso, por ejemplo, de los partidos de izquierda que habían desafiado con éxito el dominio tradicional del APRA sobre las organizaciones populares. Finalmente, los sectores populares generalmente poseían fuertes identidades colectivas, estimuladas por las reformas de Velasco. Bajo este gobierno, especialmente por medio del SINAMOS, la agencia gubernamental de movilización social, los sectores populares habían tenido una socialización política y habían ganado una experiencia organizativa que resultó crucial para explicar la movilización de la segunda mitad de los setenta.

De esta manera, en estos años surgieron *movimientos sociales* como expresión colectiva de los sectores populares en la esfera política, autónomos

respecto a otros actores y en conflicto con el Estado. Ésta fue la combinación de variables detrás de las huelgas y protestas nacionales que abrieron exitosamente el camino a la transición democrática. Sin embargo, estas condiciones no duraron mucho. El Perú siguió un camino similar al de otros países sudamericanos en la transición del autoritarismo a la democracia: la fuerza de los movimientos sociales fue socavada por la crisis económica, pero sobre todo ocurrió que éstos tendieron a ser eclipsados por la actividad de los partidos políticos en la transición a un nuevo tipo de régimen. El protagonismo pasó de las organizaciones sociales a las élites políticas.

Los años ochenta trajeron una fase diferente en la relación entre los sectores populares y el Estado, la cual se llevó a cabo principalmente en una esfera política competitiva y abierta, después de doce años de gobierno militar. En este contexto, los sectores populares podían contar con la ayuda de grupos de apoyo fuertes. Éstos incluían a los mismos partidos de izquierda mencionados en la fase anterior, pero que constituían una fuerza más consolidada gracias a la formación de Izquierda Unida (IU) en setiembre de 1980. La izquierda peruana consiguió superar algunas de sus divisiones ideológicas, y la IU disfrutó de un éxito electoral impresionante. En las elecciones municipales de noviembre de 1983 se convirtió en la segunda fuerza política nacional después del APRA, con un voto de carácter clasista fuertemente arraigado entre los sectores populares. IU tomó control sobre muchos gobiernos municipales, y su Presidente, Alfonso Barrantes, fue el primer Alcalde marxista de Lima. IU llevó a cabo una administración eficaz en muchos municipios, y por medio de éstos apoyó decididamente a las organizaciones populares, especialmente por medio de las Oficinas de Participación Vecinal. Los sectores populares contaron no sólo con el apoyo de la izquierda política, sino también con el de un gran número de ONGs y grupos religiosos que operaban en los barrios populares.

Bajo el gobierno de Belaunde y en los primeros años del gobierno de García, la capacidad del Estado para distribuir recursos entró en declive, a medida que el Estado entraba en cada vez mayores dificultades fiscales. Mientras tanto, las identidades colectivas seguían siendo fuertes, aunque tendían a debilitarse conforme la década avanzaba. Esta configuración conduce a lo que denominé *movimientismo*, es decir, un tipo de expresión colectiva de los sectores populares en la esfera política que lleva al máximo sus demandas por medio de la acción colectiva, aprovechando la ayuda de los grupos de apoyo mencionados⁷. Este movimientismo se expresó tanto en las huelgas y protestas

7. Tomo prestado el término *movimientismo* de Giorgio Alberti, quien lo entiende como un “populismo exagerado”, es decir, como una dinámica política situada en un nivel macropolítico, relacionando básicamente actores políticos nacionales (Alberti, Giorgio,

nacionales convocadas por las centrales sindicales, como en las reivindicaciones regionales y las de los sindicatos urbanos y rurales de base, en los grupos que ocupaban terrenos en los espacios urbanos marginales, como en un muy amplio conjunto de organizaciones (que incluían a “nuevos” actores como mujeres y jóvenes) en los barrios populares.

Un tercer momento, que dio lugar a otro tipo de relación entre sectores populares y Estado, se extendió entre los últimos años del gobierno de García y los dos primeros años del gobierno de Fujimori. Este período se caracterizó por una crisis extrema que tuvo efectos muy negativos para los sectores populares, por lo cual se debilitaron en extremo las identidades colectivas. La economía entró en una fase de hiperinflación, y la violencia política alcanzó su punto más alto. La estrategia de Sendero Luminoso en esta época pasaba por desarrollar sus propias organizaciones y bases de apoyo, para lo cual destruía aquellas a las que no podía controlar, recurriendo frecuentemente al asesinato de sus líderes para imponerse. Como respuesta al avance senderista, las Fuerzas Armadas recurrieron a la represión, a menudo indiscriminada, lo cual tuvo para las organizaciones sociales los mismos efectos perversos. En tales circunstancias, la acción colectiva se volvió sumamente difícil de organizar, pero no sólo eso: a la vez, las organizaciones existentes en los sectores populares perdían el apoyo de los grupos que antes los habían apoyado. La izquierda entró en crisis y finalmente se dividió en 1989; los flujos de financiamiento de las ONGs disminuían, al reducirse los programas de ayuda al Perú, en medio de una percepción en la que se evaluaban prácticamente inútiles los esfuerzos de promoción en un contexto de extrema crisis económica y violencia política.

La crisis también debilitó las identidades colectivas, las redes y los diversos vínculos sociales; el crecimiento de una economía informal altamente fragmentada hizo que fuera aun más difícil expresar las identidades colectivas. En tales condiciones, la distancia y las divergencias entre las organizaciones populares y los sectores populares en general se profundizaron; a la vez, dentro de dichas organizaciones también creció la distancia entre los líderes (quienes podían obtener beneficios selectivos por medio de la acción colectiva) y los miembros de base, para quienes normalmente el peso de los costos era mayor y menores las recompensas.

Por tanto, en estas circunstancias -identidades colectivas débiles, grupos de apoyo precarios y un Estado sin recursos para distribuir-, no es sorprendente que la participación política por medio de acciones colectivas se volviera

Democracy by Default: Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie, artículo presentado en el XV Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Buenos Aires: 1991). Aquí, coloco al *movimientismo* en niveles micro (nivel en el que se produce la acción colectiva) y meso (el espacio que relaciona las esferas social y política).

poco atractiva. La tónica fundamental de esta fase fue una dosis fuerte de *pragmatismo* en las relaciones entre los sectores populares y el Estado, basada en estrictos criterios de costos y beneficios. Dicho pragmatismo ayuda a explicar por qué la izquierda perdió su atractivo electoral entre los sectores populares, quienes respondían a los problemas cotidianos de supervivencia con soluciones prácticas antes que con consideraciones ideológicas o partidarias. Esto se expresó claramente en la arena electoral a través de la preferencia por figuras “independientes”, como Fujimori. Paradójicamente, Fujimori y las políticas que aplicó debilitaron aun más las capacidades de acción colectiva, y las posibilidades de resistencia frente las reformas neoliberales de muy altos costos sociales.

Recapitulando, las variaciones en el nivel de involucramiento público y la participación política por medio de acciones colectivas dependieron en gran medida de los cambios en las estructuras de oportunidad política y de las capacidades de movilización. Creo que ésta es todavía un área sin explorar en la que una investigación más profunda contribuiría a entender mejor los cambios en las relaciones entre los sectores populares, sus organizaciones y el Estado en la esfera política.

Hemos señalado que la relación entre los sectores populares y el Estado bajo Fujimori estuvo caracterizada por un fuerte pragmatismo que surge de la debilidad de las identidades colectivas, la crisis del Estado y de los diversos grupos de apoyo, en un contexto de altos niveles de violencia y una crisis de gobernabilidad. Esto parecería sugerir un cuadro de desmovilización y casi de anomia social entre los sectores populares. En la próxima sección sostengo que esta impresión es errónea, y que no toma en cuenta verdaderamente la complejidad de la situación. Pienso que en la actualidad estamos ante todo frente a una redefinición de los límites entre las esferas política y social, que resultan en nuevas formas de expresión y participación pública, por lo que se impone también una nueva conceptualización.

3. *Nuevos límites entre las esferas social y política*

Por lo general, se sostiene que bajo el gobierno de Fujimori los sectores populares han enfrentado un pésima situación, como resultado de la crisis económica y la violencia política, lo que tendría como consecuencia bajos niveles de compromiso público y participación política. Aunque ciertamente existen bases sólidas para llegar a tal conclusión, pienso que hay suficiente evidencia para llegar a conclusiones diferentes o cuando menos para relativizar esa visión, que permite tener una visión no sólo menos sombría sino también

más compleja y acertada de la realidad actual en cuanto a las relaciones entre sociedad y política.

Las alarmantes cifras agregadas sobre pobreza y subempleo esconden un proceso de consolidación importante y notable dentro de los sectores populares, fundamental para entender la naturaleza de su relación con la esfera pública y política. De hecho, es posible que la desmovilización a la que me he referido no sea una expresión de debilidad y repliegue, sino más bien de que los profundos cambios estructurales que han surgido como consecuencia de la reforma neoliberal han redefinido las fronteras entre las esferas social y política. En este nuevo contexto, la participación política y el compromiso público simplemente no serían tan intensos como lo fueron durante el orden anterior signado por la centralidad del Estado, durante el cual tanto la esfera estatal como la social estuvieron muy politizadas. Bajo las nuevas formas de relación, pienso que sería erróneo creer que las diversas formas de compromiso público tienden a desaparecer; antes bien, se trataría de entender que viejas formas dan paso a nuevas, en las que el espacio de la opinión pública adquiere cada vez mayor importancia.

Para entender esto es necesario comentar brevemente las formas y el sentido de la participación política para los sectores populares en las últimas décadas. El protagonismo político por parte de los sectores populares ha sido consecuencia de procesos estructurales de largo plazo como la migración rural hacia el ámbito urbano y la modernización, los cuales llevaron al ingreso de los sectores populares en la política. En el Perú, tales procesos se convirtieron en rasgos notorios durante los años cuarenta y cincuenta, y brindaron un protagonismo importante a los sectores populares en los conflictos urbanos. Las demandas por derechos de propiedad y por el acceso a servicios urbanos básicos (como la electricidad o el agua potable) llegaron a ser, para los sectores populares, tan importantes como las demandas de clase más tradicionales relacionadas con los salarios y las condiciones laborales.

Esto llevó a preguntarse cómo integrar a estos sectores movilizados a la comunidad política. La 'fórmula' que funcionó con cierto éxito en el Perú y en otros países latinoamericanos durante algunas décadas fue lo que Cavarozzi llamó la 'matriz Estado-céntrica'⁸, un conjunto de relaciones entre Estado, política y economía, donde la legitimidad se derivaba básicamente de las capacidades distributivas. Como ya he mencionado, esta dinámica implicaba la politización de los conflictos sociales. En este contexto, las demandas populares entraban en la esfera política, a medida que los sectores populares urbanos luchaban por bienes públicos y colectivos como los servicios básicos y los derechos de propiedad, y el Estado atendía selectivamente esos reclamos.

8. Cavarozzi, Marcelo, *op. cit.*

Durante los setenta y la mayor parte de los ochenta, tales demandas fueron intensas, dada la fuerza de los grupos de apoyo y las identidades colectivas. Es importante notar que estas identidades solían ser particularmente fuertes en áreas urbanas sin consolidar, en las que tiene preeminencia la búsqueda por bienes públicos y colectivos, y en las que el problema del *free rider* podía ser enfrentado dada la particular centralidad de la organización vecinal. En tanto los derechos de propiedad y el acceso a servicios en terrenos ocupados precariamente estaban aún por definirse, y en tanto esa definición pasaba por la negociación entre el Estado y una instancia representativa de los barrios, teníamos a las organizaciones vecinales como una instancia de mediación difícilmente eludible, de modo que no sólo resultaba racional la participación en ellas, sino que también las posibilidades de censurar conductas no cooperativas por parte de éstas era muy alta.

A lo largo de los años setenta y ochenta, a pesar de la prolongada crisis económica, los sectores populares urbanos fueron logrando la satisfacción de muchas de sus demandas básicas. Cualquiera que transite hoy por los barrios populares de Lima y los compare con lo que fueron en los años setenta no podrá dejar de sorprenderse ante el desarrollo y la consolidación de los asentamientos originarios y de las zonas periféricas en general en cuanto a infraestructura urbana y acceso a servicios. Los materiales de construcción rudimentarios han sido reemplazados por el ladrillo y el cemento. En todas partes se ha desarrollado una intensa actividad comercial, llegando incluso al establecimiento de modernos centros comerciales y discotecas con iluminación de neón. Tales cambios son aun más notables cuando recordamos que se llevaron a cabo durante años de mayores dificultades económicas y políticas.

La idea que propongo es que, en este nuevo ambiente urbano más consolidado propio de los últimos años, la demanda por bienes públicos y colectivos resulta perdiendo la centralidad que tenía respecto a los primeros años de los asentamientos, y respecto a una etapa en la que el mismo entorno urbano era menos receptivo a la formación y el desarrollo de barrios populares. Como consecuencia de esto, la participación política en sectores populares urbanos y su expresión por medio de acciones colectivas queda profundamente redefinida, y por lo tanto la aparente “desmovilización” registrada en los últimos años puede ser indicativa de consolidación, antes que de desestructuración.

Datos proporcionados por Henry Dietz⁹ muestran claramente esta situación. Dietz llevó a cabo encuestas en cinco barrios populares en 1970, 1982, 1985 y 1990, en los distritos de Comas (Primero de Mayo), San Juan de Miraflores (Pampa de Arena), Cercado (Santiago), El Agustino (28 de Julio) y

9. Dietz, Henry, *Urban Poverty, Political Participation, and the State. Lima, 1970-1990*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1998.

Surquillo (Sendas Frutales). Al trazar los niveles de participación desde 1970, Dietz demuestra que la participación política resulta más alta en los barrios 'más jóvenes', y que ésta disminuye relativamente con los años conforme los barrios se consolidan.

En cuanto a la redefinición de los límites entre las esferas social y política a la que me he referido, los datos de Dietz muestran que aunque la participación política por medio de la acción colectiva se redujo con la consolidación urbana, otras formas de acción colectiva como la participación en actividades sociales y locales no decayó. Por el contrario, éstas incluso aumentaron durante los años de la crisis. Por tanto, aunque las acciones colectivas para demandar bienes al Estado disminuyeron, la participación en diversas asociaciones locales aumentó. En respuesta a la crisis, los sectores populares se vieron forzados a depender más de sus propios esfuerzos y a invertir menos tiempo y recursos en la movilización política, cuyos resultados eran bastante inciertos. Esto reflejaba no sólo la disminución en las capacidades distributivas del Estado, sino también el grado de consolidación urbana alcanzado. Los bienes públicos básicos requeridos, los cuales habían motivado la participación política por medio de la acción colectiva, ya habían sido obtenidos en la mayoría de los distritos populares urbanos. Cada vez más, las principales demandas de los habitantes de tales áreas pasan por la consecución de bienes privados y no públicos; a veces, pero no a menudo, para acceder a ellos se requiere de acciones colectivas, pero aun en esos casos la dimensión política aparece disminuida¹⁰.

Un análisis de la dimensión generacional de estos procesos confirma esta idea. Los jóvenes en sectores populares muestran patrones de socialización política diferentes a los de las generaciones anteriores, las cuales crecieron en un contexto más politizado, con grupos de apoyo fuertes, ideologías radicales, un Estado más activo e intervencionista y en barrios urbanos menos consolidados. Los jóvenes de hoy crecen en un paisaje urbano más moderno y consolidado (aunque todavía precario, ciertamente), con cines, centros comerciales y discotecas, en un contexto signado por un discurso anti-político y en medio de la crisis de todas las instancias tradicionales de intermediación política: su

10. En los últimos años, por ejemplo, la mayoría de las encuestas de opinión muestran que la principal demanda de los sectores populares es el empleo. Aunque la gente insista en que el Estado haga algo para promover la creación de empleo, éste es típicamente un bien privado, generado por el sector privado y los mecanismos del mercado, sobre todo en una situación de repliegue general del Estado y de reformas neoliberales. Por supuesto, las políticas estatales tienen una gran influencia sobre los niveles de empleo, pero esta relación no es evidente para la sociedad. El empleo es un bien privado y excluyente (no colectivo) que actúa como desincentivo a la acción colectiva.

comportamiento, por tanto, tiende a ser más individualista que el de sus padres y abuelos¹¹.

Ciertamente, la consolidación urbana a la que hago referencia coexiste con amplios niveles de pobreza y subempleo. La paradoja aquí tiene que ver con que convencionalmente la pobreza se mide por los niveles de ingreso o las condiciones de vivienda; sin embargo, este indicador no nos dice qué tipo de bienes se han adquirido y cuáles todavía se necesitan. Por tanto, no está claro hasta qué punto los sectores populares aún requieren de bienes públicos -lo que permite pensar en la posibilidad de formas de participación política a través de acciones colectivas- o están principalmente en posesión de bienes privados, los cuales suponen estrategias diferentes.

De este modo, sostengo que es muy engañosa la impresión de que el nivel de compromiso público o participación social esté desapareciendo, o de que asistamos a diversas formas de anomia. Ocurre más bien que unas desaparecen para dar paso a otras, en las que la esfera pública se recrea, y que los márgenes de lo social y lo político se redefinen. La sociedad ha sufrido un proceso de reestructuración, pero sin seguir los alineamientos de clase tradicionales. El tipo de socialización política que dio lugar al *movimentismo* está siendo reemplazado por otros tipos de agrupación social. Éstos se pueden analizar mejor como variables redes sociales antes que como identidades colectivas preestablecidas por posiciones estructurales. Aunque más débilmente constituidas, estas redes informales (basadas en lazos de parentesco, amicales, vecinales y otros) no son necesariamente menos eficaces. Ellas son útiles para una amplia gama de propósitos, que van desde el cuidado de los niños para madres que trabajan hasta para organizar diversas y puntuales formas de acción colectiva que tratan de solucionar problemas vecinales como la violencia urbana, la delincuencia y la prostitución. También pueden servir como agencias de empleo o incluso como sistemas bancarios¹². El tema está abierto a una mayor investigación.

Hasta aquí hemos defendido la idea de que el espacio social y público está lejos de mostrar signos de anomia o descomposición, pese a la desmovilización política registrada en los últimos años. Ahora bien, esta desmovilización, ¿es expresiva de una reducción o un empobrecimiento del involucramiento con la arena política? Antes que esto, sostengo más bien que es la relación

11. Ver al respecto Tanaka, Martín, "Jóvenes, actores sociales y cambio generacional. De la acción colectiva al protagonismo individual", en Cotler, Julio (ed.), *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política*, Lima: IEP, 1995.

12. Ver al respecto Panfichi, Aldo y Walter Twanama, *Networks and Identities among Urban Poor in Lima*, artículo presentado en la Conferencia de LASA, Guadalajara: 1997.

con la política la que ha cambiado. Sobre estos asuntos nos ocuparemos en la sección siguiente.

4. *Neocientelismo, 'delegación vigilada' y 'media-política'*

Para determinar la profundidad y la magnitud de los cambios que se produjeron durante el gobierno de Fujimori, es revelador el análisis de la relación entre, de un lado, el Estado y la esfera política después del autogolpe de abril de 1992, y los sectores populares, por el otro.

Después del 'autogolpe' del 5 de abril de 1992, los candidatos gubernamentales obtuvieron mayoría en la elección para constituir el nuevo Congreso (CCD, Congreso Constituyente Democrático)¹³. Sin embargo, apenas en octubre de 1993, en el referéndum organizado para aprobar la nueva constitución, el gobierno obtuvo una escasa mayoría¹⁴. Un hecho especialmente preocupante para Fujimori fue que existió una fuerte correspondencia entre los votos a favor del 'no' y niveles altos de pobreza, sobre todo en las áreas rurales, alejadas de Lima, donde se registraban los niveles de ingresos más bajos. La notable estabilización de los precios conseguida por obra del ajuste de 1990, pese a sus enormes costos sociales, había beneficiado a los sectores populares urbanos, particularmente en Lima, dada su alta proporción de consumo de bienes finales; el mismo impacto positivo no se registró en las áreas rurales, donde los productores y sus familias auto-consumen una proporción significativa de su producción y donde además la estabilización congeló los precios agrícolas, con un claro sesgo urbano en las decisiones de política.

Después de los resultados obtenidos en el referéndum, Fujimori desarrolló una estrategia para aumentar su respaldo electoral entre los sectores más pobres con miras a las elecciones generales de abril de 1995. Dicha estrategia se concentraba en el gasto social dirigido a los sectores populares, sobre todo en áreas rurales. Un instrumento clave de este programa fue el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Gracias a la recuperación experimentada por los ingresos estatales y los recursos obtenidos con las

13. Los candidatos de Fujimori al Congreso obtuvieron el 49.2% de los votos; la segunda agrupación política más votada, de oposición (Partido Popular Cristiano), alcanzó sólo el 9.8% de los votos.

14. El voto por el 'sí' a la nueva constitución llegó apenas al 52.3%, mientras que el 'no' obtuvo el 47.7%. Los grupos de oposición alegaron que los resultados habían sido alterados por un fraude.

privatizaciones, Fujimori pudo permitirse llevar a cabo un ambicioso programa de gastos.

De esta manera, en el período 1992-95, el Estado recuperó algunas de sus capacidades distributivas. Al mismo tiempo, tanto las organizaciones populares como las identidades colectivas en los sectores populares continuaron siendo débiles. Esta configuración dio lugar a un nuevo tipo de relación entre los sectores populares y el Estado que se puede definir como 'neoclientelismo' (ver Cuadro No. 1). Éste se distingue del clientelismo tradicional porque en él estamos ante una ciudadanía más consciente en términos políticos. Los recursos estatales se aceptan y usan simplemente porque se necesitan, en una relación de intercambio, antes que de lealtad. Además, dado que el gasto estatal era una respuesta al veredicto de los votantes en el referéndum, puede leerse como una respuesta al descontento popular y no sólo como mera manipulación política.

El apoyo político a Fujimori no se puede explicar en términos de manipulación. La opinión pública mostraba un importante espíritu crítico y la ciudadanía estaba al tanto de lo que ocurría; el apoyo de Fujimori era condicional y selectivo. Los votantes apoyaron a los candidatos de Fujimori en las elecciones al CCD de noviembre de 1992 pero, diez meses más tarde, fueron notablemente menos entusiastas con la propuesta gubernamental en el referéndum sobre la Constitución. En las elecciones municipales de noviembre de 1993, los candidatos de Fujimori también perdieron; con la ayuda del gasto social, Fujimori ganó las elecciones presidenciales de abril de 1995 con más del 60% de los votos; no obstante, apenas en noviembre de 1995, sus candidatos volvieron a tener poco éxito en las elecciones municipales.

Asimismo, la naturaleza 'crítica' del apoyo a Fujimori puede apreciarse claramente en el seguimiento a diversas encuestas de opinión. Éstas muestran un apoyo selectivo hacia el gobierno, y en ocasiones un fuerte rechazo hacia políticas y acciones específicas. Entre 1992 y 1995, las violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno y las Fuerzas Armadas recibieron una desaprobación aplastante. Balbi¹⁵ calificó con precisión esta relación como una 'delegación vigilada', un término prestado y adaptado del término 'democracia delegativa' de O'Donnell. El análisis del período 1995-97 parece confirmar esta caracterización, donde la dinámica política aparece cada vez más definida por la centralidad de la arena de la opinión pública.

De este modo, el compromiso público y la participación política entre los sectores populares se enmarcan dentro de una dinámica que podríamos caracterizar como 'media-política'; es decir, cada vez más pasan y dependen de

15. Balbi, Carmen Rosa, "El fujimorismo: delegación vigilada y ciudadanía", en *Pretextos*, No. 9, Lima: DESCO, 1996.

los medios de comunicación para lograr incidir sobre la dinámica política. Pienso que esto no es sólo un fenómeno coyuntural, sino que refleja el nuevo entorno social en el que se encuentran los sectores populares y la sociedad en general. Si éstos ya no demandan bienes públicos y colectivos de modo central, y si es que las demandas se orientan crecientemente hacia la consecución de bienes privados e individuales, entonces la participación política cambia de carácter. Al hacerse los intereses populares más complejos y dispersos, las organizaciones sociales tradicionales dejan de ocupar un lugar central. La satisfacción de las nuevas demandas requiere diversos caminos individuales, particulares, en un entorno de competencia en el mercado, en el que el Estado ya no aparece como distribuidor de rentas, sino como garante de la estabilidad global.

Los medios de comunicación empiezan a aparecer como un espacio donde los sectores populares empiezan a expresar sus propias preferencias, junto con formas más tradicionales de presión por medio de acciones colectivas. Con el agotamiento del viejo orden centrado en el Estado y la aplicación de las reformas estructurales neoliberales, con el cambio de una dinámica *movimientista* a una signada por la centralidad de los medios, el éxito político aparece cada vez menos asociado a la capacidad de movilizar sectores estratégicos y cada vez más a la capacidad de ganar consensos en la arena de la opinión pública.

Los intentos fallidos de algunas organizaciones populares y de partidos de oposición de bloquear las reformas neoliberales ejecutadas por el gobierno de Fujimori pueden entenderse, al menos en parte, porque estos grupos no habían comprendido propiamente la naturaleza de los cambios descritos. La debilidad de las organizaciones populares después de años de crisis económica y violencia política no fue la única causa; también contribuyó el hecho de que éstas ya no podían constituir una alternativa viable para la sociedad en su conjunto. Sus demandas parecían defender solamente los intereses inmediatos y particulares de una minoría; para haber prevalecido, los intereses y las demandas populares tendrían que haber sido capaces de presentarse defendiendo intereses generales. Un ejemplo de estos últimos podría ser la campaña de la oposición contra la privatización de Petroperú en 1994 y 1995. En este caso, los intereses de los trabajadores parecieron coincidir con preocupaciones nacionales amplias, y su lucha obtuvo el apoyo de la mayoría en la batalla por hegemonizar los sentidos de la opinión pública. Aunque los trabajadores finalmente no pudieron evitar el proceso de privatización, el proceso demostró ser políticamente costoso para el gobierno, lo que convirtió al sindicato de trabajadores en un adversario significativo.

Estamos así ante un entorno sustancialmente nuevo, marcado por un esquema “neoclientelar” de relaciones entre sectores populares y Estado, y en

el que los medios de comunicación ocupan un rol central como arena en la que se define la agenda y la dinámica política; un contexto en el que atravesamos una profunda reforma económica orientada hacia el mercado, y en el que intentamos construir una democracia en lo político, pero a partir de un descalabro institucional y de un marcado autoritarismo por parte del gobierno. Como es evidente, no estamos ante un entorno favorable a un protagonismo político de los sectores populares.

Durante los años ochenta, la necesidad de incorporar a los sectores populares movilizados en los setenta era ampliamente aceptada como una prioridad; esta preocupación estaba implícita en la Constitución de 1979 y en su énfasis en los derechos sociales. El problema de la incorporación, herencia de los años del gobierno de Velasco, penetró la política en los ochenta. Bajo Fujimori, sin embargo, dado el agotamiento del viejo orden centrado en el Estado y la implementación de la agenda neoliberal, la incorporación dejó de ser un asunto clave. Como contrapartida, han prevalecido políticas orientadas por un criterio de 'compensación social', en el que la política social aparece como una respuesta focalizada a un problema transitorio dado por los costos del programa de ajuste estructural. La futura 'incorporación' de los sectores populares se deja en manos de iniciativas privadas y de los mecanismos del mercado.

No obstante, mirando el futuro mediato, puede ser que nos estemos encaminando hacia una nueva fase en lo que respecta a las relaciones entre sectores populares y Estado, donde los intereses y las demandas de éstos ocupen un papel mucho más importante. Entre 1990 y 1992, aparte de la contrainsurgencia, los puntos principales en la agenda política estuvieron signados por la ejecución de medidas de estabilización, el control de la inflación y el desarrollo de políticas sociales compensatorias. En el período posterior al autogolpe (de abril de 1992 a julio de 1995, cuando Fujimori inició su segundo mandato), los puntos principales en la agenda económica fueron la privatización y la reforma del Estado. Mientras tanto, en la esfera política, el debate principal se centraba en la necesidad de reconstruir las instituciones democráticas, en tanto que los sectores populares se beneficiaban de la preocupación de Fujimori por la reelección y de un ciclo de gasto electoral. Después de 1995, la discusión ha girado mayormente en torno a la pregunta por la sustentabilidad a largo plazo del proceso de reformas, y en torno a la posibilidad de que aparezca una coalición viable que le diera aliento más allá del 2000. Para todo esto, el cómo extender los beneficios de la estabilidad y del cambio de modelo a los sectores populares aparece como un asunto central.

Tomando como referencia el planteamiento de Naim al analizar el proceso de reforma estructural en América Latina¹⁶, podríamos decir que la agenda de la "segunda generación" de reformas ha llegado al Perú desde 1995, donde la recuperación de la actividad estatal para mejorar las condiciones sociales cobra mayor importancia, y pasa por la reestructuración de las agencias estatales encargadas de proporcionar servicios de bienestar a la población, especialmente la más necesitada (salud, educación y otros servicios públicos). En este escenario, el rol de las organizaciones sociales vuelve a ser importante. El desafío que enfrentaban las organizaciones populares y sus grupos de apoyo es cómo ubicarse dentro de esta nueva agenda sin refugiarse en demandas particulares o limitarse simplemente a una política de la denuncia que nuevamente los aisle de la opinión pública amplia.

La creciente importancia de los medios de comunicación y de la opinión pública como arena de disputa genera preguntas y preocupaciones sobre el desempeño de las instituciones políticas y su capacidad de control democrático¹⁷. Sin embargo, el problema de la dificultad de encauzar la dinámica política según los mecanismos de control democrático es un problema clásico de la democracia, y no una consecuencia perversa del nuevo contexto político y social y de la creciente importancia de los medios de comunicación. Más aún, acaso la centralidad de la arena de la opinión pública hace de una forma mayores las posibilidades de una *accountability* eficaz: al menos es posible esperar que si el gobierno ignora sistemáticamente a la opinión pública (dentro de la cual el peso demográfico de los sectores populares es mayor), éste será castigado posteriormente en las elecciones; por ello, hay un fuerte estímulo para atender las demandas que en ella se originan, cosa que no ocurre necesariamente dentro de un esquema *movimientista* de relación entre sociedad y Estado.

Aquí es donde aparece en toda su dimensión la importancia de los partidos de la oposición y su capacidad para proponer alternativas viables. Para que en el nuevo escenario pueda funcionar el mecanismo de control señalado, resulta imprescindible una dinámica de partidos competitiva. Precisamente lo que carecemos en la actualidad.

5. Conclusiones

16. Naim, Moisés, "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina", en *Este País*, vol. XII, No. 45, 1994.

17. Ver al respecto Conaghan, Catherine, "Polls, Political Discourse and the Public Sphere: The Spin on Peru's Fujigolpe", en Smith, Peter (ed.), *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder: Westview Press, 1995.

Es difícil llegar a una conclusión definitiva sobre la sostenibilidad del tipo de relación entre el Estado y los sectores populares desarrollado bajo los años del gobierno de Fujimori. No es posible tampoco hablar, en términos generales, de la existencia de una dinámica bien establecida entre las esferas política y social. No obstante, parece altamente improbable que la historia dé marcha atrás y que se retorne sin más a un pasado *movimientista*, incluso en el caso de que la popularidad de Fujimori declinase dramáticamente. El éxito de Fujimori en la ejecución de profundas reformas estructurales ha alterado a mi juicio de manera definitiva la racionalidad de la participación política y la naturaleza del compromiso público. De otro lado, como resultado de notables esfuerzos, los sectores populares han tenido un sustantivo éxito en mejorar sus condiciones de vida, logro realizado en un turbulento período de crisis económica y violencia política. Estos logros refuerzan, antes que nada, la dirección de los cambios en los límites entre las esferas social y política.

Pienso que la novedad de la situación que estamos analizando exige a los científicos sociales la revisión de sus supuestos y orientaciones analíticas, muchos de los cuales han dejado de ser válidos, si es que alguna vez lo fueron. Una de las lecciones a mi juicio más importantes es la necesidad de considerar en toda su magnitud las discontinuidades entre los sectores populares y sus organizaciones supuestamente expresivas, distancia especialmente evidente cuando pensamos en organizaciones ubicadas en un nivel macro, de alcance nacional. Por efectos de las transformaciones reseñadas, las organizaciones populares parecen quedar reducidas a la defensa de demandas particulares de no muy amplio alcance, lo que muestra las dificultades de agregar y representar en la actualidad las demandas e intereses de los sectores populares. Pienso que esto es algo que los actores políticos “tradicionales” y muchos analistas han tardado en reconocer, asumiendo que se trata de algo ya percibido, y que su descolocación política actual tiene mucho que ver con esto.

En este nuevo contexto, donde la *media-política* y la opinión pública son cada vez más decisivos, la agregación y la articulación de las demandas populares ponen en el centro, en vez de minimizar, el papel de los partidos políticos. La construcción de un sistema de partidos competitivos resulta una prioridad para la construcción de la institucionalidad democrática en nuestro país para los próximos años. La representación de los intereses y las demandas de los sectores populares no tiene por qué verse menoscabada, a mi juicio, por el agotamiento de la dinámica *movimientista*; más bien pienso que su presencia depende de un nuevo acercamiento a la política, acorde con el actual entorno. Creo que éste no debe verse como mejor ni peor que los anteriores: es simplemente diferente. Ello resalta la importancia de tratar de entender cómo funciona el nuevo ordenamiento social y político, comprensión que permita a

los actores operar con eficacia dentro de las nuevas reglas del juego, en vez de pensar en diversas formas de vuelta a un pasado cada vez más distante.

Referencias

- Alberti, Giorgio, *Democracy by Default: Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie*, artículo presentado en el XV Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Buenos Aires: 1991.
- Balbi, Carmen Rosa, "El fujimorismo: delegación vigilada y ciudadanía", en *Pretextos*, No. 9, Lima: DESCO, 1996.
- Ballón, Eduardo, *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, Lima: DESCO, 1986.
- Cavarozzi, Marcelo, *El capitalismo tardío y su crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens, 1996.
- Cohen, Jean, "Estrategia o identidad: paradigmas teóricos nuevos y movimientos sociales contemporáneos", en *Teoría de los movimientos sociales*, San José: FLACSO, 1988.
- Conaghan, Catherine, "Polls, Political Discourse and the Public Sphere: The Spin on Peru's Fujigolpe", en Smith, Peter (ed.), *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder: Westview Press, 1995.
- Chalmers, Douglas, "The Politicized State in Latin America", en Malloy, James (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- Dietz, Henry, *Urban Poverty, Political Participation and the State. Lima, 1970-1990*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1998.
- Fowks, Jacqueline, *La prensa como actor político en la consolidación democrática en el Perú durante el primer gobierno de Fujimori (1990-1995)*, tesis de maestría, México: UNAM, 1996.
- Kriesi, Hanspeter y otros, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Londres: University College London Press, 1995.
- McAdam, Doug; John McCarthy y Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Munck, Gerardo, *Social Movements and Latin America: Conceptual Issues and Empirical Applications*, artículo presentado en la Conferencia de LASA, Guadalajara: 1997.
- Naim, Moisés, "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina", en *Este País*, Vol. XII, No. 45, 1994.
- Naim, Moisés, "Latin America: The Second Stage of Reform", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 4, 1994a.
- Panfichi, Aldo y Walter Twanama, *Networks and Identities among Urban Poor in Lima*, artículo presentado en la Conferencia de LASA, Guadalajara: 1997.
- Tanaka, Martín, "Jóvenes, actores sociales y cambio generacional. De la acción colectiva al protagonismo individual", en Cotler, Julio (ed.), *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política*, Lima: IEP, 1995.
- Tanaka, Martín, "Individuo y racionalidad en el análisis de los movimientos sociales y la participación política en América Latina", en *Estudios Sociológicos*, vol. XII, No. 36, 1994.

Tarrow, Sidney, "Social Movements in Contentious Politics: A Review Article", en *American Political Science Review*, vol. 90, No. 4, 1996.

Touraine, Alain, *América Latina. Política y sociedad*, Madrid: Espasa-Calpe, 1989.

Wise, Carol, "The Politics of Peruvian Economic Reform: Overcoming the Legacies of State-led Development", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, No. 1, 1994.

XIII
***Gobierno, ciudadanía y democracia:
una perspectiva regional***

Carlos Iván Degregori
José Coronel
Ponciano del Pino

1. Descentralización y gobierno local

Durante la mayor parte del siglo XX, el Estado peruano ha mostrado una poca vocación descentralizadora. Salvo una o dos excepciones breves no ha habido movimientos sociales fuertes a favor de la regionalización o la descentralización. Como consecuencia de la Constitución de 1933, el país se dividió en departamentos, provincias y distritos. Sin embargo, aunque la Constitución concebía la creación de consejos departamentales elegidos por sufragio directo secreto, jamás se estableció un órgano departamental elegido democráticamente. De 1920 en adelante, con la única excepción del período 1963-69, en el nivel provincial y distrital, los alcaldes eran nombrados por el Ejecutivo.

Se puede decir que los departamentos y las provincias tenían representación en el Parlamento, puesto que los diputados eran elegidos por cada provincia y los senadores por cada departamento. No obstante, de acuerdo con Adrianzén¹, lo que parecía un sistema de representación bastante descentralizado era de hecho un sistema oligárquico con tres características principales: i) los parlamentarios eran personas locales notables; ii) a través de la 'iniciativa de gasto' operaban un sistema de patrocinio y clientelismo dentro de sus circunscripciones electorales que reemplazaba a la democracia local; y iii) ya que el gobierno central controlaba los recursos económicos, los diputados dependían en buena medida del Ejecutivo.

Aparte de obstruir la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, según Adrianzén este sistema previno la emergencia de un gobierno local e impidió a las municipalidades resolver las demandas de los ciudadanos. Particularmente en los Andes, la desvalorización de la democracia local tenía que ver con lo que Andrés Guerrero (en el Ecuador) llamó "administración

1. Los autores agradecen a Alberto Adrianzén por permitirles leer el artículo "La descentralización y los espacios locales: un nuevo sentido de la reforma política" sin publicar, y que fue escrito en 1996. Asimismo, les brindó información y datos adicionales que aparecen en esta sección.

étnica". Guerrero plantea que la supresión del sistema de impuestos indígena a mitad del siglo XIX dismanteló la estructura de apoyo de la 'República de Indios', con lo cual la administración pasó a las manos de los potentados locales. Lo que surgió fue "una configuración política poliédrica, jerarquizada, un aglomerado de instituciones y vínculos sociales heterogéneos en cuyo ápice trona siempre el patrón"².

Los lectores peruanos reconocerán en esta descripción una definición clara del gamonalismo, el cual se extendió y se consolidó en el Perú durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX. Reflejando el final de la 'administración étnica', el Decreto Ley 14250 de 1962 acabó con el sistema de elección de diputados por provincias, y lo reemplazó por la elección departamental de diputados y senadores. Posteriormente, la Constitución de 1979 abolió el sistema de iniciativa del gasto; de esta manera se puso fin a uno de los principales mecanismos de clientelismo local. La Constitución también proponía el establecimiento de un sistema de regiones, con el fin de que el Senado fuera eventualmente elegido de esta manera. Mientras se ponía en marcha el nuevo sistema regional, las elecciones para el Senado se basarían en un distrito nacional único. Éste fue el caso de las elecciones de 1980 y 1985, y de nuevo en 1990, aunque por entonces ya se había introducido el nuevo sistema regional. El autogolpe de Fujimori de 1992 acabó con el proceso de regionalización. La Constitución de 1993 ratificó un sistema legislativo unicameral en el que los representantes eran elegidos sobre la base de un distrito nacional único. Aunque esta medida era provisional, mientras que se reevaluaba el proceso de regionalización, parece improbable que este sistema vaya a cambiar, al menos en lo que respecta a las elecciones del 2000.

De esta manera, el país pasó de un extremo a otro: de un sistema clientelista y de caudillos locales a un Parlamento compuesto por miembros elegidos sin representación directa regional, departamental o provincial. Por tanto, los parlamentarios estaban lejos de los que representaban y demasiado cerca de las influencias que emanaban del Palacio de Gobierno.

No obstante sería demasiado simplista argumentar que esto representó una vuelta al viejo sistema, cuando los intereses de las provincias se ignoraban y olvidaban. En la práctica, la situación era mucho más compleja. Aunque el gasto municipal en los noventa se mantuvo alrededor de los niveles históricos de marginalidad (4% del gasto gubernamental total) y en 1996 cayó al 3,6%, había que tener en cuenta nuevos elementos. Uno de ellos fue la introducción del Decreto Ley 776 en 1994, el cual estableció el Fondo de Compensación

2. Guerrero, Andrés, "De sujetos indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990", en Adrianzén, Alberto y otros, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima: IFEA/IEP, 1993.

Municipal asignado a las municipalidades en función de su población y los indicadores de pobreza relativa³. El Fondo otorgaba prioridad a las áreas rurales, las cuales recibieron aproximadamente el doble de recursos que las áreas urbanas, y a los distritos con respecto a los gobiernos provinciales (probablemente, estos últimos no recibieron más del 20% del total).

Por tanto, durante el gobierno de Fujimori, se intentó redistribuir hacia las áreas más necesitadas un gasto relativamente bajo -379,4 millones de dólares en el presupuesto de 1996-. Sin embargo, uno de los efectos de esta medida fue una mayor atomización del gasto, puesto que las autoridades provinciales no sólo se encontraron con que habían disminuido sus recursos, sino también sus esferas de responsabilidad. Incluso antes del DL 776, un artículo de Hildebrando Castro-Pozo Díaz proporcionaba una “Somera relación cronológica de las principales agresiones y normas legales centralistas que afectaron a los gobiernos locales y regionales, producidas durante el gobierno del Jefe de Estado, Sr. Ing. Alberto Fujimori (1990-94)”⁴. Después del DL 776, la disminución del gobierno local llegó a tales niveles que en Lima la autoridad central incluso asumió la responsabilidad del ordenamiento del tráfico, el establecimiento de mercados ambulatorios y la protección de parques.

Esto tiene que ver con un segundo desarrollo: la concentración del gasto público en las manos del Ministerio de la Presidencia, cuyos recursos se quintuplicaron en tres años hasta representar el 22,6% del gasto gubernamental total en 1996. Muchas de las oficinas que formaban parte del Ministerio de la Presidencia -sobre todo FONCODES y PRONAA- desarrollaban actividades que eran o podían ser ejecutadas por los gobiernos locales. Los recursos de estas dos agencias, que en 1996 sumaban 1.200 millones de soles, superaban con creces los 870 millones de soles canalizados a través del Fondo de Compensación Municipal. Si sumamos los dos, el gasto local, especialmente en las áreas más deprimidas del país, ascendía al 8% del presupuesto total. El aumento de recursos fue particularmente impresionante en aquellas zonas que más habían sufrido durante la guerra con Sendero Luminoso, donde, además de FONCODES y PRONAA, el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) y las Fuerzas Armadas participaron activamente de una u otra manera en la ayuda para el desarrollo. Mientras que el incremento del gasto en muchos lugares fue

3. Adrianzén, Alberto, *La descentralización y los espacios locales: un nuevo sentido de la reforma política*, mimeo, 1996.

4. Castro-Pozo Díaz, Hildebrando, *Somera relación cronológica de las principales agresiones y normas legales centralistas que afectan a los gobiernos locales y regionales, producidas durante el gobierno del Jefe del Estado, Sr. Ing. Alberto Fujimori Fujimori (1990-1994)*, mimeo, Lima: 1994.

dramático, los métodos utilizados para distribuir dichos recursos contribuyeron poco a revitalizar el gobierno local.

Por consiguiente, lo que se enfrenta es una descentralización del gasto, junto con una mayor atomización del gobierno local y un aumento significativo del control político central. Muchos distritos no sólo se volvieron hacia el Ministerio de la Presidencia, sino hacia el propio Fujimori, quien viajaba incansablemente por el país y participaba directamente en diferentes proyectos. Esto formaba parte de lo que podría definirse como una suerte de 'tecnopopulismo', en el cual la iniciativa de gasto, que antes había estado en las manos de los caudillos locales, pasaba a las manos del propio Presidente⁵.

Esto no basta para explicar el apoyo electoral que recibió Fujimori en las elecciones de 1995, las cuales ganó con el 64% de los votos y un margen incluso mayor en las provincias más pobres del país. Explicar este triunfo simplemente por los recursos que se canalizan hacia estas zonas implicaría que sus habitantes eran simplemente clientes pasivos y manipulables. Éste no fue el caso, o al menos no completamente, puesto que los electores eran sobre todo actores políticos con la capacidad de incidir en el futuro de sus regiones y del país.

Es por tanto necesario conocer lo que el 'fujimorismo' significa en las provincias, muchas de las cuales se encuentran muy alejadas de la capital. Con este propósito, se estudiaron diez municipalidades del departamento de Ayacucho: cuatro distritos de la provincia de Huamanga -Socos, Vinchos, Quinua y Acocro- y seis en la provincia de Huanta -Iguaín, Luricocha, Huamanguilla, Santillana, Ayahuanco y Huanta, la capital de provincia-. Debido a la distancia que mantuvo respecto a la autoridad central, algo que se mencionó a menudo durante el avance de Sendero Luminoso, es que Ayacucho constituye un buen prisma por el cual observar la relación entre el 'centro' y la 'periferia' en el Perú contemporáneo. Asimismo, fue el área más afectada por la guerra; por lo tanto, permite distinguir de qué manera la violencia política afectó esta relación.

Nuestra historia empieza en los sesenta, cuando Ayacucho era todavía una tierra de gamonales, señores y siervos, de mistis e indios, y se extiende hasta el presente (finales de los noventa). Los actores principales son los alcaldes de estas diez municipalidades, sobre todo aquellos que estuvieron en el cargo en tres momentos claves: en 1966, tras la instauración de las elecciones

5. Tecnopopulismo porque las donaciones del Presidente consistían en computadoras y antenas parabólicas en lugar de artículos más tradicionales como pisco y comida. El gobierno se parece mucho a lo que O'Donnell llama 'democracia delegativa'. Aplicando este concepto al Perú, Carmen Rosa Balbi habla de 'delegación vigilada', debido a las prerrogativas de las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia.

municipales pero con anterioridad a la reforma agraria; en 1980, después de la reforma agraria aunque antes de la erupción de la violencia terrorista; y en 1996, después de que se terminara lo peor de la violencia pero cuando aún existía mucha incertidumbre. Las historias de estos alcaldes nos ayudan a delinear los cambios y las continuidades en el manejo del poder local en Ayacucho; y nos proporcionan una idea de hasta qué punto se mantienen las diferencias entre mistis e indios, ciudad y áreas rurales, valles y puna, jóvenes y viejos, hombres y mujeres, educados y no educados. Asimismo, tales historias nos permiten observar si las viejas jerarquías persistieron, aunque con diferentes actores, o si se convirtieron en cosa del pasado. Finalmente, es interesante notar el perfil sociocultural de los alcaldes que fueron elegidos en 1995 y cómo ejercieron su mandato.

Como se desprende de estas preguntas, la preocupación principal de este estudio tiene que ver con los procesos de democratización social y política, la reformulación de las identidades ciudadanas, étnicas y locales⁶. Con la ayuda de un amplio marco histórico es posible mejorar la comprensión de lo que el 'fujimorismo' significaba para la periferia⁷. A continuación se resumen algunas de las conclusiones iniciales y provisionales de un estudio que todavía está en una fase bastante incipiente.

2. Terratenientes y varayoc 'administración étnica'

Un rasgo llamativo de la 'administración étnica' que todavía existía en los años sesenta en algunas de las áreas bajo estudio era la magnitud de la privatización del poder, junto con la legitimidad del sistema tradicional. La legitimidad de este sistema de poder derivaba de los múltiples lazos de reciprocidad desigual, similares a los que Platt describió (en Bolivia) como un 'pacto colonial' entre el ayllu y el Estado. Las relaciones de poder eran legíti-

6. David Sulmont ofrece una definición de ciudadanía interesante (Sulmont, David, *Ciudadanía y estrategias políticas en la sociedad peruana. Algunas reflexiones*, artículo presentado durante el I Seminario Interdisciplinario sobre Estudios Políticos, Lima: PUCP, 1997). La describe como una forma de integración social que opera dentro del sistema político y que permite la existencia de normas para los individuos que pertenecen a una sociedad. Estas normas definen sus derechos y obligaciones. Históricamente, en las sociedades modernas, estas normas se han institucionalizado como obligaciones y derechos igualitarios y universales de los ciudadanos. Los autores comparten el interés de Sulmont en descubrir cómo funcionan estas normas (en este caso, en el Perú rural), empezando por la práctica social, y específicamente el desarrollo de las estrategias políticas de los actores sociales.

7. Cuando se alude al término 'fujimorismo' se está haciendo referencia al apoyo al gobierno de Fujimori, sobre todo el expresado durante las elecciones.

mas mientras se llevaran a cabo dentro del marco global de este pacto. Así, en 1966, al alcalde de Santillana "se le trataba con mucho respeto" porque "no era abusivo". Tanto a él como a los que le antecedieron se les recuerda como patrones benévolos porque "no solían aplicar castigos físicos contra los comuneros".

De los ocho alcaldes en ejercicio en 1966 sobre los que se tiene información⁸, tres eran hacendados: el alcalde provincial de Huanta y los alcaldes de Ayahuanco y Santillana, distritos que incluían las zonas altas de la puna de la provincia de Huanta, las áreas más alejadas físicamente y peor conectadas con la economía de mercado⁹. Sin embargo, la influencia de los hacendados trascendía estos ámbitos. En Iguain, por ejemplo, un distrito en el valle de Huanta cercano a la capital provincial, los hacendados eran demasiado poderosos para preocuparse de la administración local. Preferían ejercer su influencia en Huanta, donde algunos vivían, o incluso en Lima, donde varios ocupaban posiciones influyentes en el gobierno. Dos instituciones en particular subrayan la legitimidad del sistema: los cabildos, a través de los cuales los varones adultos de las áreas urbanas podían expresarse, y el sistema de autoridades tradicionales (varas, envarados o varayoc)¹⁰.

El varayoc tenía un papel dual. Por un lado, dentro de las comunidades organizaban la rotación de cosechas, las faenas y el calendario de festividades comunales, y se ocupaba de los conflictos dentro de las familias o entre ellas. Por otro lado, proporcionaban cierto grado de mediación entre las autoridades distritales mistis y los comuneros quechua en materias como la reparación de caminos, la construcción de edificios comunales y la organización de festividades. Los entrevistados expresaron nostalgia por el sistema de autoridades indígenas, las cuales habían contribuido a construir un puente entre estos dos mundos.

Sin embargo, en 1966, terratenientes y varayoc ya estaban empezando a desaparecer. El sistema de administración étnica había comenzado a des-

8. En esta época Socos y Vinchos estaban en el mismo distrito. No fue posible entrevistar al alcalde de Quinua en 1966.

9. Por ejemplo, Uchuraccay se encuentra en Santillana, la comunidad que se hizo famosa en 1983 tras el asesinato de ocho periodistas. En el extremo norte de Ayahuanco está Viscatán, un área impenetrable donde se afirma que se refugia 'Feliciano', el líder de la fracción disidente de Sendero Luminoso que continuó la lucha armada después de la captura de Abimael Guzmán en 1992.

10. Los cabildos se celebran en las comunidades desde la época colonial, pero generalmente se usan para tratar problemas internos y tienen poco que ver con asuntos municipales. A menos que se especifique, aquí se hace referencia a los cabildos en las capitales distritales. Varas, envarados y varayoc son sinónimos y se refieren a las autoridades tradicionales.

hacerse, aunque a velocidades diferentes; más en los valles que en las regiones montañosas, y más en las comunidades que en las haciendas. En distritos como Huamanguilla, Quinua y Acocro, por ejemplo, prevalecían en un mayor o menor nivel los pequeños propietarios, los cuales producían papa y maíz para el mercado local con un nivel relativamente alto de tecnificación. Luricocha estaba aun más desarrollado en este aspecto, puesto que mucho antes de 1966 la alcaldía se encontraba en manos de los llamados 'campesinos ricos', 'farmers' o 'kulaks', es decir, pequeños hacendados prósperos que participaban directamente en el proceso de producción pagando sueldos diarios a sus trabajadores y sembrando caña de azúcar y vid para hacer aguardiente y vino respectivamente. El alcalde de Acción Popular elegido en 1966 tenía una propiedad de 26 hectáreas dedicada a este tipo de cultivos, una destilería y un camión. Estos propietarios se constituían en paradigmas para los pequeños y medianos productores de los valles. Sin embargo, estos alcaldes no tenían mucha influencia en el nivel provincial, donde el poder aún estaba en manos de los terratenientes de Huanta e Iguain.

El modelo de gobierno local fue alterado por el golpe militar de 1968 y los doce años de gobierno (1968-80) a los que dio lugar, los cuales, aunque pusieron énfasis en la 'democratización' social, fueron totalmente contrarios a la institucionalización de las prácticas democráticas. Aunque Ayacucho no fue uno de los departamentos más afectados por la reforma agraria, esta ley y las instituciones y programas que creó erosionaron aun más el viejo sistema de 'administración étnica', con lo cual se abrieron nuevos horizontes para la población campesina. La participación política, sin embargo, sufrió un revés, ya que todos los alcaldes fueron nombrados por el Ejecutivo. Socialmente, sin embargo, el proceso de democratización continuó, sin retornar a la época anterior a 1963 cuando solamente los notables del distrito (o un cabildo en la capital distrital) decidían quién debía ser el alcalde.

3. "Democracia social de participación plena"

Víctor Ramos, quien en esos años era alcalde de Quinua, demuestra estas tendencias sociales, políticas y culturales, las cuales (a pesar de varias dificultades) se han tornado aun más pronunciadas. Ramos ejerció la alcaldía entre 1970 y 1973, y nuevamente entre 1976 y 1977. Como él mismo admitió,

11. Éste fue el eslogan del gobierno de Velasco.

los nombramientos de los alcaldes en aquella época eran bastante arbitrarios, “prácticamente a dedo”. Nacido en la comunidad de Yanahuilca, hijo de un peón de hacienda, fue el primer alcalde proveniente de un anexo y uno de los primeros de nuestros entrevistados en definirse a sí mismo en términos étnicos. Con respecto a las diferencias culturales declaró que “ahora ya no hay sangre india, ya somos cholos”. Como muchos de su generación, Ramos había emigrado a la costa para trabajar en las plantaciones de algodón. Allí había sido elegido secretario general de un sindicato de recogedores de algodón. Después había realizado su servicio militar en Lima, antes de volver a su comunidad y luego mudarse a la capital del distrito.

Ramos era un intelectual autodidacta y estaba orgulloso de ello: “Yo no tengo ni estudio superior, yo tengo mi primer año de primaria, pero por autoeducación estoy a la altura de cualquier profesional”. Como otros intelectuales en su área, Ramos se inclinaba hacia el estudio de la historia¹². Quinua, conocido como la ‘cuna de la libertad de América’ tiene un lugar especial en la historia local, ya que en la pampa cercana tuvo lugar la batalla de Ayacucho en 1824, la cual selló el destino de las tropas españolas en América del Sur. Ramos encontró el documento de rendición original¹³, fue el primero en impulsar el establecimiento de un museo local y, durante su primer mandato como alcalde (con la ayuda de escolares locales), comenzó una dramatización de la batalla. Sin embargo, él no sólo era un intelectual, sino también un líder social, un activista que se convirtió en cabeza política del distrito. Aparte de líder sindical fue teniente gobernador de su comunidad y, cuando se mudó a Quinua, fue tesorero de la iglesia local por siete años. Como producto de su tiempo, Ramos veía con simpatía la ideología de los sectores más radicales del gobierno.

Víctor Ramos era un nuevo tipo de líder social, diferente del varayoc. No obstante, podía trabajar con ellos, quizás porque a pesar de todos los cambios el idioma del poder seguía siendo el mismo: “ser alcalde era ser padre del pueblo, cuyo trabajo es proteger a todos sus miembros. Allí te dicen señor alcalde buenas tardes, buenos días. Más que todo es la preocupación, el respeto, ese cariño, esa confianza, que hoy en día no es así, totalmente ha cambiado”. El respeto surgía porque el alcalde se sumergía en los intrincados modelos de reciprocidad andinos: “Antes íbamos a cualquier lugar y nos invitaban a

12. Sobre los intelectuales locales (en el caso de México también) véase Mallon, Florencia, *Peasants and Nation: The Making of Post-Colonial Mexico and Peru*, Berkeley: University of California Press, 1995.

13. Lo encontró “en poder de un señor que ya murió...El señor era de un anexo, su papá había robado a su abuelo pensando que era la escritura de un terreno, porque no sabía leer. Entonces este señor que me entregó ya sabía leer. Estudió justo para saber eso”.

nosotros también teníamos que llevar algún presente, alguna obrita, solución, gestión...” Pero no todo era consenso; a pesar del contexto nacional favorable, desde el principio, Ramos se enfrentó a los ya debilitados terratenientes por ejemplo aprovechando una ley nueva sobre el agua que acabó con el monopolio que los terratenientes ejercían sobre este recurso.

4. *Violencia, obstrucción y reagrupación*

Hacia finales del docenio militar, la mística de los primeros años prácticamente había desaparecido, y los gobiernos municipales del área aparecían más aislados de la sociedad. Por ejemplo, en Huamanguilla, el alcalde de esos años es recordado como un tinterillo que se aprovechó personalmente de los recursos de la municipalidad. En Luricocha, se recordaba al alcalde como “un solitario”.

Sin embargo, cuando en 1980 Sendero Luminoso inició su ‘guerra popular’, la situación quizás no era tan desoladora como parecía. Para explicar la aparente facilidad con que Sendero Luminoso avanzó en los primeros años de los ochenta, estudios previos han puesto énfasis en la falta de organización social más allá de la comunidad y en la fragilidad de la sociedad civil en Ayacucho¹⁴. Esto es verdad, pero recurriendo a la vieja metáfora del vaso medio lleno, merece la pena analizar la mitad que está llena, que aunque no llegue realmente a la mitad, es digna de atención.

El período de transición democrática (1978-80) y la restauración de las elecciones municipales en noviembre de 1980 contribuyeron a reanimar la vida política local. En las elecciones municipales, Acción Popular -que había ganado las elecciones presidenciales seis meses antes- triunfó en seis de los diez distritos estudiados. Un nuevo actor, la Izquierda Unida, ganó las elecciones provinciales en Huanta y las elecciones distritales de Huamanguilla.

Tanto los líderes políticos de Acción Popular como los de la izquierda acentuaron algunos rasgos que ya se podían observar anteriormente. De hecho, las elecciones municipales de 1980 representaron la institucionalización política de la ola de democratización social que había ocurrido en los setenta. Como consecuencia de la Constitución de 1979, los analfabetos habían recibido el derecho al voto por primera vez. El resultado fue el éxito de nuevas identidades políticas como la representada por Víctor Ramos una década antes.

14. Entre ellos, Degregori, Carlos Iván, *Sendero Luminoso I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria*, Lima: IEP Documentos de Trabajo, 1985; y Degregori, Carlos Iván; José Coronel y Ponciano del Pino, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996.

Entre los elegidos había campesinos de las comunidades periféricas que habían recibido los beneficios de una educación y que tenían experiencia como líderes de movimientos sociales. El alcalde de Vinchos, por ejemplo, había sido previamente vicepresidente de su comunidad y teniente alcalde del distrito. El alcalde de Socos había sido presidente de su comunidad y gobernador distrital.

Incluso en aquellos lugares donde los terratenientes habían retenido el control hasta los sesenta, las relaciones entre la municipalidad y la población rural se volvieron más democráticas. Aunque era un misti, la relación del alcalde de Acción Popular en Ayahuanco con las comunidades fue más una de iguales, puesto que "era joven y trabajaba en la chacra".

Estos alcaldes trabajaron con presupuestos exigüos, pero intentaron llevar a cabo proyectos de obras públicas y hasta cierto punto trataron de redistribuir el poder usando los viejos cabildos, los cuales por esta época incorporaban no sólo las capitales de distrito sino también a los anexos periféricos. La relación entre los concejos municipales y diversas agencias estatales -las cuales habían sido intensas al principio del período militar para luego disminuir-volvieron a intensificarse. El alcalde de Quinua recordaba haber ido cuatro veces a Palacio de Gobierno en Lima y una vez al Ministerio de Transporte para buscar apoyo. Asimismo, en ese entonces, se establecieron los primeros contactos con las agencias de cooperación internacional.

Mientras que Ramos fue un buen ejemplo del intelectual autodidacta, Enrique Sánchez, el alcalde provincial de Huanta en 1981-83, era un típico intelectual regional. Miembro de una familia hacendada venida a menos¹⁵, Sánchez siguió la tradición liberal de la élite Huantina¹⁶ hasta que se vio bloqueado por Sendero Luminoso y la subsecuente represión llevada a cabo por los marinos. En 1983 fue arrestado y torturado por los sinchis¹⁷. Finalmente, fue forzado a dimitir antes de que su mandato concluyera por problemas de salud. Sin embargo, los recuerdos de su período como alcalde eran positivos, en parte debido a sus actividades culturales, su disposición a enfrentarse a los grupos de poder tradicionales, la honestidad con que administró los recursos y la manera en que abrió la municipalidad provincial a la población rural.

Esta reactivación en la vida política local fue interrumpida por la guerra. No obstante, la prueba de que Sendero Luminoso no entró en un desierto

15. Su padre había sido gobernador y su abuelo alcalde provincial. Varios de sus antepasados habían sido congresistas por la provincia de Huanta a fines del siglo pasado.

16. Sobre esta tradición y su máximo exponente, véase Coronel, José, "Pugnas por el poder local. Don Manuel J. Urbina y la creación del colegio González Vigil", en *González Vigil. Libro Jubilar 1933-83*, Huanta: Colegio González Vigil/UNSCHE, 1983.

17. Los sinchis constituían el cuerpo de policía especializado en la lucha contrainsurgente.

institucional es el número de líderes locales y autoridades municipales que tuvo que asesinar¹⁸. Por consiguiente, es importante matizar la imagen tradicional de que había un vacío de poder en Ayacucho. En otros estudios¹⁹ se ha señalado la recomposición de los movimientos sociales en la región a finales de los setenta, enfatizando que se limitaba mayormente a la capital del departamento y a las áreas rurales económicamente más dinámicas, sobre todo en el valle de Apurímac. En esta investigación es cuestionable hasta qué punto esa división era tan tajante. Aunque es importante no exagerar la reactivación municipal, parece ser que ésta representó un serio intento de llegar a una articulación más estrecha con el Estado, y esto formó parte de la lenta e intermitente transición de la 'administración étnica' a la ciudadanía.

Sendero Luminoso desafió entonces esta tendencia bien establecida. Esto último no sólo explicaría por qué tuvo que asesinar a tantas autoridades locales, sino también por qué no pudo conseguir el apoyo estratégico del campesinado, el cual en gran parte acabó aliándose con las Fuerzas Armadas. Se ha dicho que entre las razones por las que el campesinado reaccionó contra Sendero Luminoso se encontraba la insistencia de que se apartaran de la economía de mercado, produciendo solamente para la subsistencia, y la aceptación del reemplazo de las autoridades comunales por sus propios 'comisarios'. Sin embargo, aparte de estas explicaciones, es necesario tomar en cuenta la manera en que la intrusión de Sendero desafió la transición de siervo a ciudadano al tratar de convertir al campesinado en una 'masa' que pudiera ser administrada por el partido²⁰.

¿Pero cómo podemos explicar el rápido y al parecer fácil avance de Sendero Luminoso durante estos años? La fuerza de la alianza entre maestros y estudiantes, el núcleo sólido de Sendero, el cual, dada la firme estructura

18. El precio que cobra la violencia entre las autoridades electas de Ayacucho en esos años es altísimo. Limitándonos a los alcaldes de estos diez distritos en el período 1981-81, tres fueron asesinados y cuatro dimitieron o huyeron. Enrique Sánchez fue torturado por los *sinchis* y su gobierno terminó asfixiado por la violencia. Los alcaldes de Socos y Acocro huyeron a Lima en 1981, perseguidos por Sendero Luminoso. El alcalde de Ayahuancu dimitió en 1982. En Iguain, el alcalde, Víctor Cordero, abandonó su cargo debido a las amenazas de Sendero y terminó 'desaparecido' por la Marina en 1984. Alberto la Rosa, alcalde de Santillana, fue asesinado por Sendero Luminoso el 28 de julio de 1984, junto con un antiguo gobernador y alcalde, Juan Contreras. El alcalde de Huamanguilla (1981-83) fue ahorcado por Sendero en abril de 1984 en la plaza principal del pueblo, junto con el juez de paz.

19. Degregori, Carlos Iván, *op. cit.*

20. Para ver los extremos a los que la opresión de la 'masa' podía llegar (Del Pino, Ponciano, *Familia, cultura y 'revolución': vida cotidiana en Sendero Luminoso*, documento presentado en el Seminario "Shining and Other Paths", University of Wisconsin-Madison, mayo 1995).

Leninista de la organización, fue devastador, sigue siendo una explicación válida. La organización tuvo un efecto explosivo operando en la parte del vaso que estaba 'medio vacío', explotando la pobreza, el aislamiento, las divisiones étnicas y generacionales. No obstante, la situación no se tornó explosiva simplemente por causa de este aislamiento, sino debido al lento y vacilante proceso hacia la ciudadanía. Asimismo, es esencial tener en cuenta la respuesta contrainsurgente del Estado, sobre todo en 1983 y 1984. Una sociedad civil frágil necesitaba conectarse con un Estado que fuera sensible a sus demandas, pero esto no sucedió. Un indicador de esto último es el número de autoridades y líderes de movimientos de base asesinados por las Fuerzas Armadas o que simplemente 'desaparecieron'.

En suma, los primeros años de los ochenta constituyeron un período de cambio abortado. La restauración de las elecciones municipales podría haber inyectado una nueva dinámica en un proceso vacilante de democratización en la sociedad que venía de la década anterior. En cambio, el experimento embrionario en democracia municipal se derrumbó. En noviembre de 1983, cuando se celebraron elecciones municipales en el Perú, no hubo votaciones en ninguno de los distritos de Huanta, ni siquiera en la capital provincial; tampoco en los diez distritos de Huamanga, incluyendo tres de los cuatro incluidos en este estudio²¹.

Sin embargo, a medida que transcurrieron los años ochenta, para aquellos que no fueron asesinados o forzados a huir, la vida en el distrito continuó. En varios lugares se empezó a poner en evidencia una recomposición de las autoridades locales. En todas partes, la preocupación por las obras públicas se volvió menos importante, y fue reemplazada por las preocupaciones sobre seguridad. En muchos lugares, los alcaldes coordinaron sus actividades con las de los llamados 'comités de autodefensa' (CDAs) y las Fuerzas Armadas, mientras que otras autoridades distritales rotaron por breves períodos para evitar las represalias senderistas.

Fue en las zonas más cercanas a la puna en Huanta que estos cambios fueron más notables. En Ayahuanco, por ejemplo, de 1982 en adelante hubo una sucesión de alcaldes interinos que reemplazaron a los terratenientes y a otros que habían monopolizado la oficina municipal previamente y que, con el comienzo de la violencia, habían huido a Huanta o Lima. Los nuevos alcaldes eran campesinos de las comunidades periféricas. Uno de los más representativos fue Nemesio Reyes Saime, originario de la comunidad de Parobamba, quechuahablante y cuya instrucción primaria interrumpida lo convertía en 'educado'. Tenía menos de una hectárea de tierra en su comunidad y trabajaba

21. Acocro, Socos y Quinua. Sobre las elecciones de 1993, véase Tapia, Carlos, *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso. Dos estrategias y un final*, Lima: IEP, 1996.

pequeñas parcelas de tierra en una comunidad vecina que su esposa (la cual hablaba solamente quechua y era analfabeta) había heredado. Para complementar sus escasos ingresos, emigraba temporalmente al valle del río Apurímac. Como otros alcaldes de esta época, Reyes había ocupado previamente otras posiciones. Había sido presidente de la comunidad de su esposa y más tarde concejal en Ayahuanco. Luego, cuando nadie quería el trabajo, se convirtió en alcalde. Las comunidades lo recuerdan como el alcalde que dirigió el CDA en contra de Sendero. Fue herido durante una patrulla en 1991. En 1997 fue miembro del Comité de la Reconstrucción en Ayahuanco, y se convirtió en un símbolo de resistencia al terrorismo.

5. *“Ahora tenemos la oportunidad”²²: los nuevos alcaldes*

Los CDAs, también conocidos como rondas campesinas, infligieron la primera derrota estratégica a Sendero Luminoso, pues crearon las condiciones para que la vida retornara a la normalidad en la región, especialmente después de la captura de Abimael Guzmán en 1992 y la división y el debilitamiento consecuente de Sendero. En noviembre de 1995, por primera vez en 15 años, se celebraron elecciones municipales sin mayores problemas. Como en otras partes, en Ayacucho, los partidos políticos prácticamente desaparecieron de la escena. Sólo uno de los diez alcaldes elegidos era militante de un partido (Acción Popular). Otro dos habían tenido lazos con el APRA pero se presentaron como independientes. Del resto, cinco se podían clasificar como ‘Fujimoristas’, aunque uno, el alcalde provincial de Huanta, insistía en llamarse ‘independiente’ a pesar del apoyo del partido de Fujimori, Cambio 90.

El perfil de los alcaldes electos en el período 1996-98 revela mucho sobre los cambios y las continuidades en la sociedad regional y la estructura del poder local. En el primer caso notamos una mejora continua en el nivel de educación. En 1966 ninguno de los diez alcaldes (ni siquiera los terratenientes) había seguido estudios universitarios. Treinta años más tarde, tres de los alcaldes tenían calificaciones profesionales y otro tres habían seguido cursos de educación superior sin haberlos terminado. A pesar de la crisis de los ochenta, se habían beneficiado de la lucha por la educación que sus padres habían emprendido. También se beneficiaron del acceso a la educación que proporcionó la Universidad San Cristóbal de Huamanga cuando se reabrió en 1959²³.

22. El eslogan de Fujimori en las elecciones de 1995.

23. No hay mujeres alcaldesas en la muestra con la cual se trabajó, pero el incremento del nivel educativo se advierte también en las esposas de los alcaldes. Tres de ellas eran profesionales, de las cuales una tenía estudios universitarios. Sin embargo, como ocurre en el

Tres de los alcaldes eran maestros, una profesión que alcaldes anteriores habían ejercitado, pero dos eran economistas que trabajaban para ONGs, una profesión que apenas existía en el área antes de la violencia. Dos eran pequeños comerciantes, uno era empleado del concejo provincial de Huamanga, y sólo dos declararon ser agricultores²⁴. No obstante, poseían pequeñas parcelas de tierra. Otra característica fue la multiplicidad de ocupaciones de algunos de los alcaldes. Por ejemplo, el alcalde de Vinchos, un evangélico, aparte de cultivar pequeñas parcelas de tierra era un comerciante de ropa en Ayacucho y dirigía un restaurante en su comunidad, en la carretera principal 'Los Libertadores'.

Los evangelistas también constituían una novedad. Un evangelista, el alcalde de Acocro, era uno de los agricultores más dinámicos y prósperos del distrito. Alquiló 30 hectáreas para cultivar papas, poseía un tractor, un camión Toyota, un molino y una casa en Ayacucho. Según él, su suerte cambió cuando se convirtió en evangélico, ya que en ese momento pudo comprar todas las cosas que necesitaba. Dijo que le habían elegido alcalde porque respetaban su espíritu trabajador. No obstante, también se había ganado el respeto como líder social: había sido presidente de su comunidad, teniente gobernador, y había estado a cargo del CDA. Ésta fue otra característica que se volvió más general comparada con diez años antes: muchos alcaldes tenían experiencia como líderes comunitarios.

Si los terratenientes se fueron aun antes de la reforma agraria, podría pensarse que los actuales alcaldes son los hijos de los antiguos vecinos de los centros urbanos. Sin embargo, esto no es así. Las elecciones de 1995 confirmaron el avance de los anexos periféricos sobre las capitales distritales, un proceso favorecido por el despla-zamiento de los vecinos urbanos a ciudades como Huanta, Ayacucho y Lima como respuesta a la violencia. Seis de los diez alcaldes nacieron en comunidades periféricas, comparados con ninguno en 1966.

En un área donde el número de quechuahablantes había disminuido y donde la educación bilingüe y pluricultural solía despertar escaso interés entre los que aún hablaban el quechua, es quizás notable que los diez alcaldes fueran bilingües y que siete de ellos tuvieran como lengua materna al quechua.

nivel nacional, las diferencias dentro de las propias mujeres son mayores. Mientras que sólo uno de los alcaldes no había concluido la educación primaria (y a pesar de esto se había convertido en empresario agrícola), dos de las esposas eran analfabetas y una no había completado sus estudios de primaria.

24. El perfil profesional del alcalde provincial de Huanta y los 14 miembros del concejo también es revelador: tres eran maestros; tres, ingenieros (uno de ellos licenciado en ingeniería); dos, médicos; uno, dentista; otro, asistente social; otro, economista (licenciado); otro, licenciado en pesquería; y otro, técnico. Tres de los miembros del concejo eran mujeres, dos eran maestras y otra, asistenta social.

En 1966 esto sucedió sólo en un caso. Cinco de los diez alcaldes tenían un apellido quechua, y uno contaba con dos apellidos quechua. Sin embargo, mientras que en Bolivia y Ecuador la mayoría se definía como 'quechua', 'aymara' o 'indio'; en Ayacucho, la mayoría prefería identificarse por su ocupación o alguna otra categorización más 'neutra'²⁵. Si las personas aceptaban una identidad 'étnica', ésta solía ser el nuevo Estado de 'cholo'. Sólo los alcaldes de Vinchos y Quinua se definieron como 'cholos'. Susano Mendoza, alcalde de Quinua, afirmaba: "me siento feliz, adoro lo mío, vivo con mi cancha y mi mote".

Esta renovación y transformación de las élites locales va de la mano con una redefinición de la relación entre los centros urbanos y las periferias rurales. Mientras que previamente el varayoc solía movilizar a los campesinos para las obras públicas en la capital distrital, ahora los alcaldes buscan la legitimidad a través de proyectos no sólo en los centros más poblados sino también en las comunidades periféricas. Un buen ejemplo lo constituye Juan Quispe Flores, uno de los dos alcaldes que se definió como cholo, que había estudiado cuatro años de economía en la Universidad de Huamanga y que había trabajado como empleado de la municipalidad de Huamanga durante 14 años. Quispe mostró 27 series de documentos para proyectos de irrigación y agua potable en las comunidades de su distrito presentados a FONCODES, embajadas extranjeras y agencias de cooperación internacionales. Señaló que, en 1997, once anexos recibirían electricidad, y que todos los recursos disponibles en 1996 se habían consagrado a proyectos de obras públicas en dichas comunidades periféricas. A pesar de los trabajos públicos, la municipalidad de Socos organizó tres cabildos abiertos en 1996. Mientras que antes sólo los vecinos del centro urbano podían convocar dicha asamblea, los cabildos de los noventa incluían a las comunidades rurales. Este cambio, entre otras cosas, está relacionado con el hecho de que los campesinos podían votar. Sin embargo, como

25. Incluso cuando se describían por su ocupación, preferían utilizar términos más neutrales o prestigiosos. Por ejemplo, se inclinaban por el término agricultor en lugar de campesino, que en muchos lugares es sinónimo de indio o pobre. De hecho, uno de los alcaldes que en nuestra historia figura como pequeño comerciante aparece en la lista de los que participaron en una reunión provincial como técnico de marketing. Respecto a las razones para negar su origen étnico, véase Degregori, Carlos Iván, "Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú", en Adrianzén, Alberto (ed.), *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima: IFEA/IEP, 1993. Sobre los cambios en las identidades étnicas y regionales en el Perú y Guatemala, revisar Bourque, Susan y Warren Key, *Denial and Reaffirmation of Ethnic Identities: A Comparative Examination of Guatemalan and Peruvian Communities*, Amherst: University of Massachusetts, Amherst, artículos ocasionales, 1976.

en otras partes del Perú, las obras públicas solían tener prioridad sobre la consolidación de las instituciones democráticas.

Si existe un eje de continuidad a través de las décadas quizás sea la importancia del trabajo de infraestructura, el cual en los noventa se convirtió en una demanda más explícita por la urbanización. Mientras que previamente las comunidades campesinas buscaban ingenieros para construir planes sobre su terreno comunal, con el fin de obtener reconocimiento oficial, sus prioridades consistían en conseguir servicios urbanos para sus pueblos, tales como iluminación pública y electricidad. Además de proporcionar servicios, la urbanización mejoraba la habilidad de defenderse y de ganar mejor acceso a la información. Asimismo, suponía un cierto grado de movilidad social, puesto que los nuevos servicios mejoraron la calidad de vida y ofrecieron oportunidades para nuevas actividades económicas²⁶.

¿Hasta qué punto los servicios y la infraestructura constituyen demandas ciudadanas? Sinesio López ha señalado que la construcción de la ciudadanía en el Perú, la lucha por los derechos sociales, precedió a la lucha por los derechos políticos y las libertades individuales²⁷. Para David Sulmont, la demanda de servicios forma parte de la lucha por una "vida decente"²⁸; sostiene que en las sociedades occidentales, tradicionalmente, tales demandas han sido el producto de la adquisición de ciertos derechos sociales. En el Perú, en cambio, surgen de una situación de exclusión social, y esto último choca con la adquisición de ciertos derechos políticos.

Otras demandas asumen un matiz político más explícito, como dejar que los jóvenes cumplan su servicio militar obligatorio dentro de la comunidad formando parte de las rondas campesinas, o luchando por conseguir status distrital. En muchos lugares, las comunidades y anexos tratan de convertirse en distritos por derecho propio o por lo menos como parte de jurisdicciones administrativas locales más pequeñas. Ésta se veía como la mejor manera de alcanzar un mayor autogobierno, de ser reconocido por el Estado y de poder conseguir fondos (por ejemplo dentro del marco del DL 776, el cual distribuía el dinero a las municipalidades). La promulgación de la nueva Ley de Tierras (Ley 26505) hizo que esto fuera más importante, ya que erosionó aun más las prerrogativas de la comunidad campesina.

26. Sobre la demanda de planeación y servicios urbanos e información (sobre todo sobre los desplazados que volvían a sus comunidades), véase Degregori, Carlos Iván; José Coronel; Ponciano del Pino y Orin Starn, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996. Sobre la urbanización y la movilidad social, revisar Sulmont, David, *op. cit.*

27. López, Sinesio, "Estado y ciudadanía: vuelcos y revuelcos de una relación tormentosa", en *Cuestión de Estado*, No. 17, 1996.

28. Sulmont, David, *op. cit.*

Algunas veces la demarcación entre distritos no tenía mucho sentido. Ayahuanco, por ejemplo, era un distrito mal comunicado con la capital provincial. El alcalde trató de pasar por encima de las autoridades provinciales y llegar a acuerdos con las ONGs y las autoridades departamentales. Incluso dentro del distrito la comunicación no era muy fluida. Ayahuanco, la antigua capital distrital, fue destruida por Sendero y en 1990 se trasladó a Viracochán. Sin embargo, en 1997, varias comunidades alejadas de Viracochán presionaron para la creación de un nuevo distrito, Ayahuanco Norte. En otros casos fue la conducta autoritaria de las autoridades locales la que presionó para la creación de nuevos distritos. Frecuentemente, incluso las nuevas élites locales encontraron dificultad para actuar como iguales con los ronderos de los CDAs. En Huanta, el problema se agudizó porque los agricultores del valle no querían ser identificados con los chutos de las zonas altas²⁹. No sorprende por tanto que éstos trataran de separarse o de formar concejos menores, confrontando el papel de las élites como ‘mediadores’ entre los ‘indios ignorantes’ y el Estado.

El uso frecuente del adjetivo ‘ignorante’ nos daba cuenta del papel ambiguo de la educación: democratiza, pero al mismo tiempo crea nuevas distinciones. Por ello, no debe causar sorpresa que algunas veces los maestros de escuela y los que trabajaban con ONGs se revelaran como autoritarios. El alcalde de Iguáin era maestro de escuela y su colega en Huamanguilla era un promotor de una ONG. Ambos adoptaron un estilo vertical en sus tratos con las autoridades de las comunidades y anexos. Ésta era la actitud típica de un ‘profesional’ que ‘sabe’ hacia un comunero ‘ignorante’. Por esta razón, muchos alcaldes le dieron poca importancia al diálogo con las asambleas comunales o cabildos, pues “¿para qué perder tiempo en discutir con los que no saben (de lo que están hablando)?”.

Tales actitudes no constituían de forma alguna la regla para todos. Los alcaldes de Santillana y Ayahuanco, por ejemplo, operaban de manera muy diferente a los viejos gamonales. Vivían en sus distritos y participaban en la vida de las comunidades. El alcalde de Santillana era un maestro joven que visitaba las comunidades con bastante frecuencia. El alcalde de Ayahuanco, además de ser un pequeño comerciante, era un comunero y trataba con los líderes comunales de igual a igual.

Sin embargo, entre las actividades diarias de obras públicas y la creación de nuevos distritos existían límites evidentes a la regeneración de la municipalidad y el avance de la ciudadanía. Las obras públicas no formaban parte de un desarrollo general que fuera más allá de la localidad. Junto con la falta de un

29. Chuto es un término bastante despectivo que se usa para describir a los campesinos quechua hablantes de los Andes que hasta los sesenta vivieron en las haciendas.

contexto más amplio, a menudo la ausencia de conexiones entre los anexos, distritos, provincias y departamentos obligaba a que cada uno buscara su propia relación directa con el Estado centralizado (y específicamente con el Ministerio de la Presidencia o una de sus organizaciones) o con ONGs y agencias de cooperación internacionales. En algunos casos, como se ha mencionado anteriormente, el rechazo de estos lazos representaba el rechazo de los poderes autoritarios en el nivel local y formaba parte de una tendencia democratizadora más amplia. La provincia de Huamanga constituye un buen ejemplo: allí, ignorar al alcalde provincial era consecuencia de su reconocida ineficacia. Como afirmó el alcalde de Acocro, un buen trabajador: “no existe relación con el alcalde de Huamanga porque es un alcalde dejado”³⁰.

Hasta cierto punto surgió una situación similar en Huanta, donde el alcalde se fue al otro extremo en sus niveles de actividad. Milton Córdova había seguido estudios de postgrado en ESAN y dirigía una ONG. Bajo su liderazgo, el gobierno provincial gozaba de una buena reputación por su dinamismo y resultados. Asimismo, se abrió a organizaciones rurales como los clubes de madres, la asociación de agricultores de tierras irrigadas y la asociación de los desplazados, la cual representaba a los chutos de las regiones altas. El problema en Huanta era la desorganización con la que se llevaban a cabo los proyectos. La falta de conexiones adecuadas no sólo era síntoma de la crisis que afectaba a las élites provinciales y regionales desplazadas por la violencia y reemplazadas por las élites locales, las cuales, por un lado, tendían a reproducir viejos modelos de discriminación y, por otro lado, demostraron ser incapaces de agregar demandas. El desorden también reflejaba el deseo del gobierno de: i) imponerse en una región que en todo caso se encontraba atomizada y ii) construir nuevos tipos de clientelismo en lugar de respetar a las instituciones y los canales existentes.

Este deseo del gobierno se expresó, primero y principalmente, a través del estilo del mismo Fujimori, cuyo helicóptero aparecía en el cielo azul apenas sin advertencia; algunas veces llegaba el Presidente solo y otras en compañía de visitantes tan diversos como Chabeli Iglesias³¹ o el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados. La relación que Fujimori estableció con las autoridades locales tendía a ser muy personalizada. Fujimori había visitado al alcalde

30. El fracaso del concejo en Huamanga formaba parte de una crisis más generalizada de la élite regional, la que se había ido incubando desde antes de la violencia. La participación de doce listas en las elecciones municipales de 1995 constituía un indicador de la fragmentación de intereses y la falta de un liderazgo local sólido. La lista ganadora obtuvo apenas el 20% de los votos válidos.

31. La hija del cantante Julio Iglesias.

de Santillana en dos ocasiones. Susano Mendoza, el alcalde de Quinua, afirmó que mantenía una excelente relación con Fujimori y que, con la ayuda del Banco Mundial, había sido enviado a contar sus experiencias como alcalde y líder de un CDA a los Estados Unidos, Nicaragua y Bolivia. Según Juan Quispe, gracias a Fujimori, Socos consiguió una antena parabólica, una ambulancia, 42 máquinas de coser, equipo de odontología y un centro cívico financiado por FONCODES. Cuando no fue directamente con el Presidente, los alcaldes buscaron mantener una relación especial con las diversas organizaciones que operaban dentro del Ministerio de la Presidencia: PAR, PRONAA y FONCODES. Además, la tendencia atomizadora fue reforzada por el DL 776, el cual otorgaba prioridad a los distritos sobre las autoridades provinciales.

Cabe preguntarse si el estilo del Presidente tuvo el efecto de reproducir en el nivel local la pasión por los proyectos de infraestructura o si esto fue de hecho una versión amplificada de un estilo local y comunal. Probablemente, la respuesta es que las dos tendencias se alimentaron mutuamente, que entre las dos reforzaron un 'tecnopopulismo' que trató de remediar la exclusión social a través de las obras públicas, a la vez que bloqueaba o impedía la agregación de demandas y negaba un papel mediador a las élites departamentales y regionales.

Era un estilo que frecuentemente mezclaba, como en los sesenta, inclusión y democratización social con autoritarismo político. Susano Mendoza era representativo de esta tendencia. Sostenía que su relación con las comunidades era muy estrecha, a través de dos canales: los proyectos llevados a cabo y el CDA que operaba en el distrito (que él mismo coordinaba). Relató cómo cada domingo se reunía con los CDAs, las autoridades comunales y los ganaderos para discutir sus problemas y buscar soluciones. Reclamaba que sus relaciones eran iguales con todos, ya fuera "con el Presidente de la República como con cualquier campesino". Sin embargo, Mendoza advirtió respecto a la necesidad de "disciplinar" a los campesinos: "hay que usar la fuerza para que avancen, para que marchen, sino, no hacen nada". Propuso que los CDAs llevaran a cabo una función de desarrollo: "hay que usar la disciplina de los Comités de Autodefensa para el autodesarrollo". Al igual que en el nivel nacional, el 'tecnopopulismo' adquirió una connotación militar.

No obstante, en otros casos, el 'tecnopopulismo' privilegió el aspecto técnico y los alcaldes trataron de mejorar las capacidades de administración, tomando medidas para remediar una de las debilidades claves del gobierno municipal en el Perú. El alcalde de Acocro señaló que había tomado parte en cursos de formación de alcaldes en ESAN. Este entrenamiento también se reflejó en algunas de las nuevas actividades realizadas por las municipalidades. El alcalde de Luricocha, Amador Barboza, no emprendió muchos proyectos pero organizó una feria frutícola distrital y fomentó el turismo promoviendo

fiestas tradicionales como la de Las Cruces. También repartió, entre los clubes de madres, animales pequeños como cuyes y gallinas “para que trabajen y no esperen sólo las donaciones”.

Un intento importante por revertir el inmediatismo y la atomización (no sólo en nuestra área sino en todo el departamento) fue un acuerdo que se dio entre la municipalidad de Huanta y un grupo de ONGs para trabajar juntos, desde diciembre de 1996, para organizar reuniones en cada distrito, las que culminarían en una reunión en el nivel provincial en marzo de 1997³². Posteriormente, en mayo de 1997, se estableció una Mesa de Concertación Provincial para “pasar de la gestación de servicios a la planificación del desarrollo”³³. Al tiempo de escribir este artículo, todavía no era posible evaluar los resultados de esta iniciativa. De acuerdo con algunos de los participantes, el esquema dependía más del apoyo de las agencias de cooperación internacional que de los esfuerzos de la gente de Huanta. No obstante, cabe señalar que, a partir de 1996, organizaciones como el Ministerio de la Presidencia y sus funcionarios empezaron a hablar con mayor entusiasmo sobre las virtudes de la planificación estratégica y la necesidad de pasar de una política de donaciones a una basada en proyectos elaborados cuidadosamente y evaluados en el nivel regional. Asimismo, existía una disposición más clara de colaboración con las ONGs. Sin embargo, el inmediatismo continuó siendo un problema central: el calendario electoral seguía siendo una consideración constante y urgente³⁴.

6. *Fujimorismos y fujimoristas*

Después de llegar a la Presidencia en 1990, Fujimori tuvo la posibilidad de convertir a su agrupación, Cambio 90-Nueva Mayoría, en un movimiento que renovara la política, diferente de los partidos tradicionales contra los que había surgido, pero no fue así. Fiel a su papel de ‘antipolítico’ y desconfiado de

32. Participaron 137 delegados (118 hombres y 19 mujeres). Hubo 42 autoridades locales presentes (alcaldes, regidores, gobernadores, tenientes gobernadores y jueces de paz); 53 líderes de comunidades campesinas, clubes de madres, comités de desarrollo, barrios, pagos, juntas de regantes, rondas y grupos estudiantiles; 20 oficiales locales; 18 delegados de ONGS; dos de organismos de cooperación internacionales y uno de una empresa privada de turismo (Municipalidad Provincial de Huanta y Servicios Educativos Rurales, *Primer Encuentro de Concertación de la Provincia de Huanta: Memoria*, Huanta: Municipalidad Provincial de Huanta, 1997).

33. Távora, Gerardo, "Abriendo puertas. Concertación o el desarrollo de Huanta", en *Andenes*, No. 97, 1997.

34. Queda por verse hasta qué punto el deseo presidencial de presentarse a la reelección en el 2000 distorsionará el enfoque de los organismos gubernamentales.

las instituciones, prefirió que la agrupación Cambio 90-Nueva Mayoría se mantuviera sólo como siglas, útil para propósitos electorales pero totalmente dependiente de sus deseos personales.

Desde el punto de vista institucional, el fujimorismo fue la fuerza más amorfa que surgió en el Perú en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, desde el ángulo de los actores sociales, especialmente en las áreas rurales del país, fue una entidad polimórfica. Dada la falta de una identidad oficial, todos se podían imaginar e internalizar el fujimorismo como quisieran. Esto último se reflejó claramente cuando Fujimori decidió no apoyar ningún candidato oficial en las elecciones municipales de noviembre de 1995. Aparecieron listas de diferentes grupos que pretendían representar el sentir del gobierno, algunos con etiquetas tan explícitas como 'Fujimori-95'. No obstante, el entorno más cercano al Presidente retuvo la última palabra acerca de qué lista representaba más fielmente el boleto 'naranja' de Cambio-90, haciendo que todos dependieran de la gracia y el favor del líder. En algunos casos, la bendición oficial fue sólo momentánea, puesto que el favoritismo oficial era propenso al cambio.

En términos generales, el fujimorismo en las regiones del Perú representó una amplia colección de intereses sociales, muchos de ellos frecuentemente contrapuestos, como revelaron los continuos cismas y divisiones entre los que reclamaban ser sus partidarios. El fujimorismo era un canal de participación para aquellos sectores de la población que anteriormente estaban al margen de la política o representados por fuerzas que se habían derrumbado, como la Izquierda Unida o incluso el velasquismo. En 1990, el traslado de los votantes de IU a Cambio 90 fue evidente en Ayacucho. Milton Córdova fue nombrado director de la oficina microrregional de Huanta en 1991 por el gobierno regional dirigido entonces por IU. Ni siquiera IU hizo posible la elección del diputado ayacuchano Miguel Quicana, que provenía de una comunidad campesina en Huamanga, al margen de su calificación para el cargo o de su representatividad. Sin embargo, al mismo tiempo, como para enfatizar las ambigüedades del fujimorismo, monseñor Juan Luis Cipriani, arzobispo de Ayacucho, pudo acomodar a miembros de familias tradicionales venidas a menos en cargos como la prefectura o el gobierno regional (nombrado por el Ejecutivo después de 1992).

No obstante, en lo que podríamos llamar 'fujimorismo popular', predominaron no solamente interlocutores válidos sino también privilegiados del gobierno. Comparar a tres personalidades ya citadas y su relación con el gobierno contribuirá a entender lo que el fujimorismo significó en esta área. El primero es Víctor Ramos, alcalde de Quinua en los setenta, un simpatizante del partido velasquista de izquierda, el PSR. En el contexto de los noventa se convirtió en un admirador del gobierno. El segundo es Susano Mendoza,

alcalde de Quinua, jefe de las rondas distritales de la provincia de Huamanga. Y el tercero es Milton Córdova, el alcalde provincial de Huanta.

Ramos y Mendoza estaban cada uno a un lado de un estridente debate en el distrito. Ramos era un activista de derechos humanos y trabajó con el Instituto para la Paz (IPAZ), una institución en Ayacucho, y en el nivel nacional con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. En Quinua, las rondas campesinas se habían organizado tarde y con objetivos algo confusos. En lugar de responder a ataques de Sendero Luminoso, las rondas efectivamente existían para defender el territorio de los vecinos de la comunidad en Acos-Vinchos, con los que hacía tiempo tenían una disputa sobre linderos. Rápidamente, las rondas en Quinua se convirtieron en una de las más dinámicas en la provincia; también tenían una de las peores reputaciones por su arbitrariedad y asesinatos. A pesar de esto (y quizás debido a ello) se eligió a Mendoza como coordinador de las rondas en toda la provincia.

Para Ramos, Fujimori era sinónimo de proyectos de obras públicas, de un gobierno que literalmente “viene al pueblo”. Lo percibía como casi “uno de nosotros”; “fui independiente hasta que ingresó el chino, ahí sí me gustó, luchamos, pero todos los que hemos apoyado desgraciadamente no hemos merecido nada hasta el momento” -afirma Ramos-. Se refería a las elecciones municipales de 1995, las cuales Mendoza ganó sólo por 15 votos. Según él “han cambiado cuatro ánforas. No él (Mendoza) sino el capitán del Ejército que vino con las chicas del ONPE...”³⁵. A lo que añade: “qué podemos hacer cuando el Ejército interviene en esos casos, es la desgracia”. Según Ramos, “Susano nunca recibe consejos de los adultos, de las autoridades”. Sin embargo, por otro lado, “con el apoyo del General (jefe del comando político-militar en Ayacucho) y del Obispo (Cipriani), reprime a quienes están contra su gestión. Es autoritario”.

Escuchando a Ramos parece que, en algunos casos, el fujimorismo tuvo un significado más local y personal que político regional. Para Susano Mendoza, el fujimorismo fue la expresión política de un pueblo organizado representado por su administración. Ya fuera en el marco de los CDAs en la provincia de Huamanga o en la de los alcaldes distritales representados en la Asociación Municipal Regional (AMRE), él y sus amigos creían ser los representantes de los campesinos. Después de todo, todos, incluido Susano, eran hijos de campesinos.

Sin embargo, cuando se presentó a la Presidencia de AMRE, Mendoza fue derrotado por otro alcalde ‘naranja’, Milton Córdova. Entre otras cosas esto significaba que la memoria de la guerra y del papel que jugaron las rondas se había marchitado, y que en el nuevo esquema liberal de las cosas el

35. ONPE es la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

campesinado era sólo un aliado secundario para el gobierno. Córdova, por su parte, se distanció, proclamando su independencia. Afirma que Cambio 90 fue el que tomó la decisión de apoyarlo en las elecciones y que tenía “buenos amigos en el gobierno, especialmente en el Ministerio de la Presidencia”. Ésta es una de las muchas caras del fujimorismo, el cual para Córdova estaba relacionado más con la economía de mercado que con la respuesta a la guerra: era un gobierno que ponía énfasis en el esfuerzo individual, y esto le había permitido salir adelante gracias a sus actividades profesionales y sus capacidades ejecutivas.

Autoritarismo y clientelismo, pero también sentimientos de inclusión, reconocimiento y meritocracia, fueron parte de la trama que sostuvo el apoyo al gobierno en lugares como Ayacucho.

Referencias

- Adrianzén, Alberto, *La descentralización y los espacios locales: un nuevo sentido de la reforma política*, mimeo, 1996.
- Balbi, Carmen Rosa, "El fujimorismo: delegación vigilada y ciudadanía", en *Pretextos* No. 9, Lima: DESCO, 1996.
- Bourque, Susan y Warren Key, *Denial and Reaffirmation of Ethnic Identities: A Comparative Examination of Guatemalan and Peruvian Communities*, Amherst: University of Massachusetts, Amherst, artículos ocasionales, 1976.
- Castro-Pozo Díaz, Hildebrando, *Somera relación cronológica de las principales agresiones y normas legales centralistas que afectan a los gobiernos locales y regionales, producidas durante el gobierno del Jefe del Estado, Sr. Ing. Alberto Fujimori Fujimori (1990-1994)*, mimeo, Lima: 1994.
- Coronel, José, "Pugnas por el poder local. Don Manuel J. Urbina y la creación del colegio González Vigil", en *González Vigil. Libro Jubilar 1933-83*, Huanta: Colegio González Vigil/UNSCH, 1983.
- Degregori, Carlos Iván, "Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú", en Adrianzén, Alberto (ed.), *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima: IFEA/IEP, 1993.
- Degregori, Carlos Iván, *Sendero Luminoso I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria*, Lima: IEP Documentos de Trabajo, 1985.
- Degregori, Carlos Iván; José Coronel y Ponciano del Pino, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996.
- Degregori, Carlos Iván; José Coronel; Ponciano del Pino y Orin Starn, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996.
- Del Pino, Ponciano, *Familia, cultura y 'revolución': vida cotidiana en Sendero Luminoso*, documento presentado en el Seminario "Shining and Other Paths", University of Wisconsin-Madison, mayo 1995.
- Guerrero, Andrés, "De sujetos indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990", en Adrianzén, Alberto (ed.), *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima: IFEA/IEP, 1993.
- López, Sinesio, "Estado y ciudadanía: vuelcos y revuelcos de una relación tormentosa", en *Cuestión de Estado*, No. 17, 1996.
- Mallon, Florencia, *Peasants and Nation: The Making of Post-Colonial Mexico and Peru*, Berkeley: University of California Press, 1995.
- Municipalidad Provincial de Huanta y Servicios Educativos Rurales, *Primer Encuentro de Concertación de la Provincia de Huanta: Memoria*, Huanta: Municipalidad Provincial de Huanta, 1997.
- Platt, Tristan, *Estado boliviano y ayllu andino*, Lima IEP, 1981.
- Sulmont, David, *Ciudadanía y estrategias políticas en la sociedad peruana. Algunas reflexiones*, artículo presentado durante el I Seminario Interdisciplinario sobre Estudios Políticos, Lima: PUCP, 1997.
- Tapia, Carlos, *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso. Dos estrategias y un final*, Lima: IEP, 1996.

Távora, Gerardo, "Abriendo puertas. Concertación o el desarrollo de Huanta", en *Andenes*, No. 97, 1997.

CONCLUSIONES

***Conclusiones:
neoliberalismo, democracia y exclusión***

John Crabtree

Jim Thomas

En este trabajo colectivo nos hemos propuesto proporcionar una evaluación de la política y la economía peruana en los noventa -al menos con la evidencia disponible hasta finales de 1997-. Nuestro propósito era doble: descubrir las continuidades y discontinuidades entre este período y el pasado, y ofrecer una respuesta -aunque preliminar- a la pregunta de si los dos gobiernos de Fujimori crearon o no la base para lograr un mayor grado de estabilidad económica y política. Las respuestas a esta pregunta han sido variadas. Parece que han existido más continuidades de lo que algunos supondrían, aunque está claro que 1990 sigue representando en un sentido real una ruptura con el pasado. Y aunque se lograra cierto grado de estabilidad política y económica, aún no se sabe si los cambios introducidos demostrarán ser sostenibles en el largo plazo. El tiempo, por supuesto, dirá si las fragilidades aparentes en el 'nuevo orden' causarán su destrucción, o si acabarán siendo problemas menores que podrán ser superados eficazmente. Nuestras conclusiones son tentativas. No obstante, esperamos que hayan contribuido a entender la naturaleza del régimen de Fujimori, sus logros y limitaciones.

En cuanto al desempeño económico, existe poca duda de que el resultado ha sido en muchos aspectos mejor de lo que había sido antes. Las políticas de estabilización de 1990-91 lograron controlar exitosamente un período de hiperinflación en el que el gobierno anterior había perdido completamente el control sobre los agregados macroeconómicos. La inflación siguió cayendo durante todo este período hasta alcanzar cifras de un solo dígito en 1997, por primera vez desde 1972. El crecimiento económico también se recuperó después de un período de contracción sin precedentes en el período 1988-90; y, a medida que el crecimiento demográfico declinaba, el PBI per cápita aumentó proporcionalmente. Sin embargo, la expansión del PBI fue errática y, como demostró el descenso económico de 1996, todavía estaba sujeto a las restricciones impuestas por la balanza de pagos. Por primera vez, desde finales de los setenta, las exportaciones peruanas comenzaron a crecer sustancialmente, debido principalmente al aumento en la inversión y la producción en la industria minera. Asimismo, la inversión extranjera creció rápidamente, estimulada por los cambios en la legislación sobre inversión y el programa gubernamental de privatizaciones.

No obstante, el 'milagro' tuvo también sus costos, sobre todo respecto al bienestar humano. Los ingresos reales de la mayoría de la población, los cuales ya habían caído drásticamente durante los ochenta, se redujeron aun más en los noventa. El subempleo permaneció en uno de los niveles más altos de América Latina. La distribución de ingresos en el Perú, desde hace tiempo uno de los países más desiguales en América Latina, se volvió incluso más desigual que antes. La austeridad fiscal causó un mayor deterioro en la educación pública y los servicios de salud, reduciendo su accesibilidad para una gran parte de la población. En cuanto al sector externo, las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones, mientras que el aumento en los pagos del servicio de la deuda contribuyó a empujar el déficit de la cuenta corriente que, en el período 1995-97, osciló entre el 5% y el 7% del PBI, no mucho menos que México en vísperas del colapso del peso en diciembre de 1994. Mientras tanto, una moneda sobrevalorada, aunque ayudó a apuntalar la estabilidad en los precios, exacerbó el déficit comercial.

La magnitud de la reorientación de las políticas económicas esta fuera de discusión. En muchos sentidos, el gobierno de García había representado el 'último suspiro' del 'desarrollismo' de viejo estilo, caracterizado por un énfasis en la industrialización sustitutiva de importaciones, una dependencia en el mercado doméstico, la empresa pública y la intervención estatal en el funcionamiento de la economía de mercado. Los primeros dos años del gobierno Fujimori representaron el giro más brusco y radical en la orientación política de América Latina, lo cual fue posible en gran parte por la magnitud del colapso económico que lo había precedido. El comercio se liberalizó repentinamente, se abolieron las barreras no arancelarias y se redujeron los aranceles a una tasa más baja y uniforme; el gobierno se propuso vender casi todas las empresas públicas; los subsidios estatales se liquidaron y se abolieron otras formas de intervención en el mercado; se volvieron a redactar las reglas sobre inversión extranjera para cortejar al capital extranjero; y se buscó un acuerdo con los bancos internacionales y otros acreedores, a los que el anterior gobierno había vilipendiado. En términos históricos, la agenda neoliberal implicó un retorno al tipo de economía 'abierta' que había prevalecido hasta principios de los años sesenta, con el énfasis puesto en la reinserción en la economía global, el crecimiento basado en las exportaciones y la atracción del capital extranjero, mayormente para desarrollar la base de recursos del país. Esto coincidía, por supuesto, con la orientación política del 'consenso de Washington' seguido por otros países latinoamericanos. El Perú no fue uno de los pioneros de la liberalización. Sin embargo, bajo Fujimori, se siguió el neoliberalismo con una convicción y una consistencia que probablemente no tuvo paralelo en ninguna otra parte de la región. Aquí no hubo ninguna pretensión de 'gradualismo'.

Al analizar los efectos de esta reorientación económica es, por supuesto, importante separar y distinguir entre los diferentes sectores o industrias en los distintos períodos. Aquí hemos buscado mayor precisión al explorar dos sectores de la economía que son particularmente susceptibles al cambio del ISI hacia una estrategia más orientada a la exportación: la agricultura y la industria manufacturera. En ambos casos, está claro que los serios problemas que estos sectores enfrentaban surgieron antes del período de reformas de Fujimori, mayormente como consecuencia del colapso del poder adquisitivo doméstico entre 1988 y 1990. En el caso de la industria manufacturera, la liberalización del comercio incrementó las dificultades que enfrentaban las empresas que vendían en el mercado interno, lo que obligó a que algunas orientaran su producción hacia las exportaciones. Las que mejor se adaptaron fueron aquellas que suministraban mercados locales particularmente dinámicos (como la construcción) y las que tenían un mayor acceso al capital. En el caso de la agricultura, el desempeño empezó a recuperarse después de 1993, a medida que se estabilizó la economía y se reanudó el crecimiento, aunque varió considerablemente de una región a otra. En el caso de la coca, un cultivo de exportación por excelencia, las altas rentas que se obtenían por el hecho de ser una actividad ilícita la convirtieron en una fuente importante de riqueza para aquellos que se habían visto desplazados de otras actividades agrícolas. Pero, como otras mercancías, estaba sujeta a dramáticas variaciones en el precio a los productores.

Al tratar de contestar la pregunta de si la economía se encaminó hacia un modelo de crecimiento más sostenible a largo plazo, hemos sido cautelosamente optimistas. El Perú parece contar con recursos naturales en cantidades suficientes para ofrecer al mercado mundial por muchos años; además, sus recursos naturales son bastante variados, pues incluye no sólo minerales sino también hidrocarburos (incluyendo gas natural), productos agrícolas y marinos, sin olvidarnos del potencial que tiene el país en sectores de servicio como el turismo. Mientras el gobierno garantice condiciones atractivas para la inversión, los aumentos en el superávit exportable deberían estar asegurados. Aunque los productos primarios están a menudo sujetos a una volatilidad extrema en los precios de los mercados mundiales (incluida la coca) y también a los límites en la disponibilidad de recursos (especialmente en la industria pesquera), los indicadores de las reservas conocidas en materias primas (sobre todo minerales e hidrocarburos) sugieren que el país tiene la capacidad para aumentar sus ingresos por exportaciones durante el período 1997-2007. Tales proyecciones sugieren que el Perú debería ser capaz de evitar nuevos períodos de dificultades en la balanza de pagos una vez que los proyectos identificados entren en funcionamiento. Aunque el servicio de la deuda puede aumentar hasta el 2002 aproximadamente, esto debería estar acompañado por un in-

crecimiento equivalente en las exportaciones, suponiendo que los precios internacionales de las mercancías se mantengan. No obstante, aparte de hacer frente a la incertidumbre en los precios, es posible que el desempeño de las exportaciones siga dependiendo del clima político del país y de si los gobiernos futuros pueden evitar un retorno a la incertidumbre y la violencia del pasado.

Donde el modelo económico del crecimiento basado en las exportaciones parece menos prometedor es en su habilidad para generar oportunidades de empleo que absorban a una fuerza laboral que sigue creciendo rápidamente. Las altas tasas de crecimiento demográfico de los años setenta aún están alimentando a la fuerza laboral veinte años más tarde. Eventualmente, el aumento en el número de la población caerá a medida que la 'protuberancia' demográfica pase y los efectos retardados de las tasas de natalidad más bajas de los ochenta y noventa empiecen a sentirse. Sin embargo, esto no se verá hasta la primera y segunda décadas del siglo XXI. Mientras tanto, es poco probable que el crecimiento económico sea lo bastante alto como para reducir el desempleo y el subempleo significativamente. En parte esto se debe a que los sectores más dinámicos de la economía, relacionados con el sector exportador, son relativamente intensivos en capital y producen un efecto relativamente escaso en términos de empleo, excepto quizás en la industria de la construcción. Además, muchos de ellos -como la minería, el petróleo y el gas, la agricultura y la pesca- no están localizados en lugares como Lima, donde el excedente laboral es abundante. El sector informal y la economía sumergida, incluyendo la coca y la cocaína, siguen siendo los principales mecanismos para reconciliar esta contradicción. Como en el pasado, existe el peligro de que se asiente un modelo de desarrollo que puede proporcionar abundantes divisas pero que tiene escasas conexiones con la sociedad en general. En contraste con el período de ISI, es improbable que haya un aumento rápido en el empleo en el sector industrial y público que absorba el excedente laboral de las principales ciudades.

Si éste resulta ser el caso, también tendría implicancias inquietantes para los sueldos. La existencia permanente de una gran reserva de asalariados con muy bajos ingresos en el sector informal (o en sus límites) implica una presión descendente sobre los sueldos, excepto en aquellas industrias donde las calificaciones son escasas. Aunque esto puede ayudar a que las empresas mantengan bajos costos, es improbable que contribuya a mejorar la calidad del capital humano. Uno de los desafíos que enfrenta el Perú y países parecidos para mejorar su posición en la división mundial del trabajo es la falta de cualificación de la fuerza laboral. Hemos argumentado que el cambio en el mercado laboral tuvo lugar antes de que Fujimori llegara al poder, pero que las reformas que su gobierno promulgó ayudaron a promover una mayor flexibilidad en el funcionamiento de dicho mercado, al igual que lo hicieron las

políticas de desregulación y privatización. Aunque esto puede haber contribuido a mejorar la productividad industrial, tuvo el efecto de incrementar la reserva de los desempleados en el largo plazo. Parece improbable que haya un retorno a la clase de legislación laboral que se estableció bajo el gobierno de Velasco a principios de los setenta. Los trabajadores, en general, encuentran difícil aumentar sus niveles de vida o sus calificaciones; como resultado de ello, es posible que su proporción del ingreso nacional caiga aun más.

La reorientación del modelo económico dominante ha traído consigo - como uno esperaría- tanto beneficiados como perjudicados. De hecho, los cambios sólo fueron políticamente posibles debido al debilitamiento previo de aquellos sectores sociales que anteriormente se habían opuesto absolutamente a cualquier paso hacia la liberalización, privatización y desregularización de la economía. La coalición de intereses que había apoyado el modelo ISI -desde los industriales en un extremo del espectro hasta los sindicatos en el otro extremo- quedó considerablemente erosionada por la crisis económica de finales de los ochenta y la incapacidad evidente del Estado, en un contexto de crisis fiscal, de apuntalar el viejo sistema. Asimismo, los últimos años de la década de los ochenta fueron testigos de la aparición en el campo político de nuevos protagonistas que apoyaban el modelo neoliberal de una manera que no había sucedido antes. En este contexto, se volvió políticamente posible embarcarse en un proyecto de reforma liberal de una manera que había demostrado ser infructuosa a principios de los ochenta durante el gobierno de Fernando Belaunde.

Igualmente, la estabilización y el ajuste estructural que siguieron generaron efectos distintos en diferentes sectores de la sociedad. Aunque tuvo un costo social considerable en el corto plazo (sobre todo en 1990-91), la estabilización ofreció un respiro a los sectores más pobres de la población en muchos sentidos, aunque en el momento esto no se percibiera completamente. El éxito de la experiencia de estabilización peruana -como en el caso de Argentina, Brasil, Bolivia y otros países que sufrieron tasas de inflación muy altas o hiperinflación- ayudó a los que estaban menos capacitados para protegerse durante los períodos de alta inflación por medio de la indexación, la dolarización u otras estrategias de supervivencia. Al igual que otros presidentes latinoamericanos que acabaron con la inflación, Fujimori recogió los dividendos políticos. Las políticas de ajuste estructural, la mayoría de las cuales se impusieron después del período inicial de estabilización, generaron ganadores y perdedores. Aparte de abarcar a los sectores más pobres de la sociedad, los ganadores incluyeron a la élite empresarial y financiera -al menos aquellos intereses capaces de sobrevivir la transición a un ambiente más competitivo internacionalmente- que se benefició de las políticas de desregularización y privatización. Entre los que se beneficiaron menos se encontraban los trabajadores de las

industrias anteriormente protegidas y los empleados del sector público, muchos de los cuales perdieron sus trabajos y les fue imposible encontrar otros nuevos.

Aunque los datos sobre distribución de ingresos proporcionan sólo una visión aproximada de los efectos distributivos de las políticas a través del tiempo, está claro que la búsqueda de una mayor equidad no fue una de las prioridades del gobierno. Al principio, el gobierno deliberadamente evitó establecer la clase de 'redes de seguridad' creadas en otros países para amortiguar los efectos negativos del ajuste macroeconómico en los sectores más pobres. Más tarde, aunque el gasto social aumentó, éste se orientó más hacia el establecimiento de núcleos de apoyo político para el gobierno entre los más pobres que hacia la búsqueda de una política a largo plazo para aliviar la pobreza a través de la redistribución. Frecuentemente, las políticas se llevaron a cabo de tal manera que crearan relaciones clientelistas en el nivel local en vez de promover los derechos ciudadanos. Hubo poco 'empoderamiento' en la esfera social, pero esto no es muy sorprendente: 'empoderar' a los pobres habría intensificado las demandas sobre el gobierno, añadiendo problemas a la gobernabilidad del país. El Perú ha sido por mucho tiempo un país con un alto grado de exclusión social, una situación reforzada por la discriminación étnica y cultural. Aunque la aparición de organizaciones como Sendero Luminoso no se puede conectar mecánicamente con la exclusión, no hay duda de que la privación y la exclusión social jugaron un papel en el conjunto de factores que dieron lugar a tales movimientos insurgentes. Esto no ha cambiado de manera notable. A pesar de la recuperación macroeconómica lograda bajo el gobierno de Fujimori a partir de 1992, los efectos en la reducción de la pobreza fueron marginales. En 1996, por ejemplo, el 51,3% de la población todavía se clasificaba como 'pobre'. Al igual que en el pasado, los mecanismos de 'transferencia de beneficios' demostraron ser débiles e ineficaces; de hecho, el retorno al paradigma del crecimiento basado en las exportaciones amenazó aun más con atenuar las conexiones entre las áreas más dinámicas de la economía y los sectores más indigentes de la sociedad.

Al observar los efectos de las políticas gubernamentales en una zona específica como Ayacucho, donde la pobreza está particularmente extendida y la exclusión social es la norma, se ha intentado examinar cómo las políticas gubernamentales -y en particular la política social- afectan a las personas. Las conclusiones a las que llegamos subrayan la diferencia entre el fortalecimiento de los derechos ciudadanos (lo que implica cierta igualdad, por lo menos ante la ley) y la reproducción de viejas formas de clientelismo con sus connotaciones autoritarias, donde el poder fluye de arriba hacia abajo y existe poco espacio para la participación. El 'fujimorismo' en el nivel local significó cosas distintas para personas diferentes, pero los 'fujimoristas' eran aquellos con in-

fluencia dentro del gobierno y aquellos a través de los cuales el gobierno trató de imponer su voluntad en el ámbito local. Aunque es posible que la situación en Ayacucho no sea necesariamente representativa de otras partes del país, esta zona atrajo bastante más atención debido a las implicancias contrainsurgentes de la política social, y proporciona un prisma útil a través del cual se pueden evaluar las maneras en que se llevaron a cabo las relaciones entre el 'centro' y la 'periferia'.

Esta visión complementa a la que surge en el nivel urbano, donde la capacidad autónoma de los movimientos populares para establecer su propia agenda política fue debilitada por el declive tanto de las capacidades distributivas del Estado como de la habilidad de los 'grupos de apoyo' (incluyendo pero no limitándose a los partidos políticos) para movilizarse en su nombre. En cuanto a las políticas dirigidas a los sectores sociales menos favorecidos, en los noventa, la naturaleza más pragmática de las organizaciones populares contrasta con las posiciones más radicales asumidas por organizaciones similares apenas diez años antes. Aunque esto fue en parte consecuencia del derrumbamiento relativamente súbito de los partidos marxistas de izquierda en el Perú, también fue el resultado de cambios en las condiciones dentro de las comunidades de bajos ingresos y en las demandas que éstas hacían al gobierno. La manera en que la crisis económica y política de finales de los ochenta afectó las políticas de base representó un cambio importante en la atmósfera política global del país, lo que Fujimori supo convertir hábilmente en una ventaja. El gobierno central ya no necesitaba responder a la movilización; podía distribuir sus recursos a su manera, usando sus propios canales y creando nuevas redes clientelistas entre un público que veía la conveniencia de proceder de esta manera.

El colapso de los partidos políticos como 'mediadores' entre el Estado y la sociedad es, desde luego, uno de los desarrollos más obvios de esta época en la esfera política. La crisis del sistema de partidos, aunque también existió en otras partes de América Latina, fue más palpable en el Perú. Esto, ciertamente, nos conduce a la pregunta de si alguna vez los partidos representaron realmente al pueblo, o si también fueron estructuras clientelistas estructuradas de arriba a abajo y dominadas por las élites tradicionales. No cabe duda que algunos tenían raíces más fuertes en la sociedad civil que otros. Pero las razones del derrumbamiento de las instituciones representativas (las cuales se habían consolidado hasta cierto punto durante los años ochenta) se encuentran en la incapacidad del Estado para proporcionar siquiera una seguridad mínima a la ciudadanía durante finales de los ochenta y su creciente irrelevancia como medio para solucionar los problemas cotidianos. Si el Estado era inoperante, ¿qué utilidad tenían los partidos políticos? En este contexto, los

partidos se volvieron un blanco fácil para las acusaciones de malos manejos y corrupción, una imagen que Fujimori propagó diestramente.

Como hemos visto, la evolución del sistema político bajo Fujimori fue altamente personalista, con el poder político concentrado en la oficina del Presidente. En ocasiones, el Presidente comparaba su papel con el del director gerente de una empresa. Aunque las formas de gobierno verticales y de arriba a abajo no eran nuevas, Fujimori llevó la personalización del poder hasta límites nuevos, debilitando las instituciones representativas que buscaban jugar un papel deliberativo o de equilibrio. De esta manera, se reforzó aun más el poder del Ejecutivo sobre las otras ramas del Estado. Después del autogolpe de 1992 y la elección de un Congreso nuevo, Fujimori pudo contar con una mayoría acrítica en la nueva legislatura unicameral dispuesta a seguir sus órdenes. En ocasiones, cuando se juzgó necesario, el nuevo Congreso aprobó medidas que violaban abiertamente las normas constitucionales establecidas. Igualmente, la reorganización judicial -una de las mayores prioridades en un país donde el poder judicial hacía tiempo se consideraba ineficaz y corrupto- llevó a la erosión de su autonomía en muchos aspectos. El sistema de gobierno de Fujimori incluía una dimensión altamente populista, en el sentido de que -como algunos de sus predecesores- buscó construir una relación especial con el pueblo, dejando a un lado a los intermediarios. El derrumbamiento de los partidos políticos hizo que esto fuera más fácil de conseguir. Sin embargo, este propósito fue una fuente tanto de fuerza como de debilidad: fuerza en tanto que le representó al gobierno una fuente visible de legitimidad en la búsqueda de políticas que en otras circunstancias podían haber demostrado ser impopulares y haber encontrado resistencia; debilidad en tanto que, una vez disipada, el gobierno carecía de un sistema alternativo de apoyo político estructurado.

Otra característica del gobierno de Fujimori fue su estrecha relación con las Fuerzas Armadas. Aunque criticados por su indiferencia hacia los derechos humanos y civiles durante las operaciones contrainsurgentes, los militares surgieron con mayor fuerza después de su éxito contra Sendero Luminoso. Las Fuerzas Armadas siguieron siendo una institución nacional clave, ofreciendo a Fujimori una estructura institucional valiosa que compensó la falta de un partido fuerte. La relación entre el Presidente y el alto mando del Ejército era, en muchos sentidos, de simbiosis. A partir del 'libro verde', el Ejército estuvo interesado en establecer un poder político que durara más de un solo mandato y que fuera lo bastante fuerte y autoritario para imponer políticas impopulares pero necesarias. Por su parte, Fujimori buscó el apoyo militar no sólo para acabar con el desafío terrorista, el cual había demostrado ser demasiado para sus predecesores, sino también como respaldo de otras políticas. Para consolidar esta relación, Fujimori ignoró el sistema tradicional de promocio-

nes, manteniendo a un grupo particular del Ejército en el poder. También le dio la espalda a la corrupción en las Fuerzas Armadas, un problema que se hizo aun más serio con las operaciones del Ejército en las principales áreas productoras de droga del país. Aunque Fujimori retuvo la opción de reemplazar al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, la influencia política del Ejército se hizo manifiesta en momentos específicos, particularmente en los asuntos relacionados con la responsabilidad por los crímenes contra los derechos humanos. Por consiguiente, el Ejército jugó un papel político clave en estos años, actuando como garante de la estabilidad del régimen.

La concentración del poder político y la falta de una oposición política organizada permitieron al gobierno de Fujimori trabajar en ciertas reformas que en otras circunstancias habrían sido más difíciles. Así, por ejemplo, el uso de decretos facilitó enormemente el proceso de privatización. La reforma del sistema tributario, como hemos visto, fue reforzada por la creación de una institución con bastante autonomía que se aisló eficazmente de influencias políticas opuestas. Con la SUNAT, el gobierno creó una institución enormemente necesaria para que el aparato estatal fuera más eficaz. Sin embargo, el gobierno fue muy deficiente en la creación de instituciones que alentaran la participación y el debate público -a cualquier nivel del gobierno-. La participación no encajaba con la orientación 'gerencial' que se aplicó en la administración pública.

El sistema político que evolucionó después de 1990 mantuvo fuertes características autoritarias, en el cual el gobierno de Fujimori tuvo a su cargo presidir el entierro de un sistema económico y su reemplazo por uno nuevo. Aunque respetó las formas democráticas (hasta cierto punto), debilitó el contenido democrático de las instituciones políticas de tal manera que pudo aprovechar al máximo la discrecionalidad del gobierno y minimizar su sensibilidad a las presiones políticas externas. Las peculiaridades de las elecciones de 1990 permitieron que Fujimori fuera inusualmente autónomo, puesto que no tenía obligaciones hacia grupos sociales específicos. La popularidad del gobierno de Fujimori, sobre todo en sus primeros años, cuando los costos sociales del ajuste fueron más altos, se explica en parte por la severidad de la crisis económica y política que lo precedió, y también por la propia habilidad de Fujimori para lograr establecer una relación directa con el pueblo y marginar a posibles rivales. Su autonomía política fue un recurso considerable en este aspecto.

¿Qué tan duradero demostraría ser el régimen? En cuanto a la política económica, el modelo parecía relativamente sostenible e improbable de tropezar con la clase de impedimentos externos que habían acosado a sucesivos gobiernos peruanos desde los años sesenta o antes. Su punto débil más bien parecía estar en su falta de habilidad para satisfacer las necesidades materiales

de una gran parte de la población. En 1997, cuando se escribieron los capítulos que conforman este libro, no había ninguna alternativa política obvia que desafiara al esquema neoliberal. Aunque parecía improbable que el debate sobre la política económica retornara al tema de la distribución, el foco parecía estar en encontrar la manera en que el paradigma neoliberal beneficiara a más personas. En el lado político, el futuro parecía mucho menos cierto. La concentración del poder en las manos de un solo hombre trajo consigo obvios peligros, particularmente con respecto a la sucesión. Aunque el debate sobre si Fujimori puede presentarse a una tercera elección en el año 2000 todavía no se ha resuelto, la dificultad de sostener su popularidad pareció minar la legitimidad de su gobierno. Aún es probable que aparezcan nuevos actores y coaliciones con agendas diferentes a las que habían hecho popular a Fujimori. La perpetuación de las hondas desigualdades sociales, étnicas y regionales, combinada con la falta de instituciones representativas, constituye un contexto desfavorable para la resolución de potenciales conflictos políticos. Por consiguiente, una pregunta importante para el futuro es si, a medida que el recuerdo de la crisis económica y política de los ochenta se marchita y otros asuntos pasan a dominar el debate político, desaparecerá el consenso obtenido durante el gobierno de Fujimori. Si los precedentes históricos valen para algo, cuanto más largo sea el período de continuismo más desestabilizador será su eventual desenlace.

*Se terminó de imprimir
el 9 de octubre de 2000
en los talleres gráficos de la
Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Lima 11 – Perú*

Depósito Legal N° 1501132000-0046