



Perú 1960-2000

políticas económicas y sociales en entornos cambiantes

Carlos Parodi Trece



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

PERÚ 1960-2000
POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
EN ENTORNOS CAMBIANTES

Carlos Parodi Trece



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

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

PERÚ 1960-2000: POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN ENTORNOS CAMBIANTES

Carlos Parodi Trece

1a. edición: agosto 2000, mayo 2001, mayo 2002, agosto 2003,
abril 2004, mayo 2005, abril 2006, abril 2007

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

I.S.B.N.: 978-9972-603-36-5

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-04176

BUP-CENDI

Parodi Trece, Carlos

**Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en
entornos cambiantes.** -- Lima : Centro de Investigación
de la Universidad del Pacífico, 2007.

/POLÍTICA ECONÓMICA/DESARROLLO ECONÓMICO Y
SOCIAL/POLÍTICA SOCIAL/PERÚ/HISTORIA ECONÓMICA/
SIGLO XX/

338 (85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Ape-su) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total • parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.



71916



BIBLIOTECA UP

ÍNDICE

Introducción	15
---------------------------	-----------

I. Modelos de desarrollo: aspectos teóricos23

1. Modelos de desarrollo, políticas económicas y políticas sociales	23
2. ¿Por qué surgen las controversias respecto de los modelos aplicables? Los entornos cambiantes	25
3. Intervencionismo <i>versus</i> liberalismo	29
3.1 Teorías intervencionistas	30
3.2 Teorías liberales	31
4. De la teoría a la práctica en América Latina: los modelos de desarrollo en una perspectiva histórica ...	35
4.1 El modelo liberal primario-exportador	36
4.1.1 Las críticas al modelo liberal primario-exportador	37
4.2 La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)	38
4.2.1 Los principios básicos	38
4.2.2 La implementación de la ISI	43
4.2.3 Las distorsiones generadas	44
4.3 Modelos de crecimiento hacia fuera o pro-exportadores	46
5. Modelos de desarrollo en el Perú, 1960-2000	50

II. El desarrollo económico y social en el Perú 55

1. Introducción	55
2. La abundancia de recursos naturales	57
3. La heterogeneidad de la sociedad peruana	60
4. La herencia colonial	61
5. El <i>boom</i> del guano	64
6. Después del guano: otros recursos naturales	68

III. El primer gobierno de Belaunde (1963-1968) 72

1.	Introducción	72
2.	Los entornos cambiantes: aspectos políticos, económicos y sociales hacia 1963	72
2.1	El escenario político	72
2.2	El escenario económico	78
2.3	El escenario social	80
3.	Política económica 1963-1968	81
3.1	El auge del modelo	81
3.2	La crisis del modelo económico: el ajuste 1967-68	86
4.	El problema con la IPC y el golpe de Estado	89
5.	¿Por qué se produjo el golpe de Estado? Algunas interpretaciones	91
6.	Las políticas sociales y Cooperación Popular	95
7.	Conclusiones	96

IV. El gobierno militar de Velasco (1968-1975) 99

1.	Antecedentes. ¿Por qué los militares?	99
2.	El modelo de desarrollo	102
3.	El cambio en el entorno: las reformas estructurales .	104
3.1	En el plano económico	105
3.2	En el plano político y en la política social	107
4.	El modelo económico, la política económica y la evolución de la economía	110
5.	Las reformas estructurales y la política social	116
6.	La reforma agraria	119
6.1	La situación agraria pre-reforma	119
6.2	Contenido de la reforma agraria, logros y contradicciones	122
6.3	Evaluación de la reforma agraria	125
7.	Las comunidades laborales	126
8.	La democracia de participación plena: la participación popular	128
9.	Conclusiones: las contradicciones del modelo de desarrollo y los límites del modelo económico	132

V. El gobierno militar de Morales Bermúdez (1975-1980)	137
1. El entorno político previo y la toma del poder por Morales Bermúdez	137
2. La política económica y la evolución macroeconómica	138
3. 1975-1978: los ajustes frustrados	141
4. El programa de estabilización 1978-1980 y el boom exportador	146
5. Conclusiones: lecciones de política económica	149
VI. El segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985)	151
1. Introducción: el retorno a la democracia	151
2. Las bases del programa económico 1980-1985 y la evolución de la economía 1980-1982	153
3. La deuda externa ante la crisis internacional de 1982	165
4. La economía en 1983: ajuste sin resultados	167
5. El período 1984-1985: ¿austeridad sin recesión?	171
6. La política social 1980-1985	172
6.1 La situación social a inicios de los ochenta	172
6.2 El gasto social y los resultados sociales 1980-1985	174
6.3 Sector educación	178
6.4 Sector salud	181
7. Conclusiones: ¿por qué el viraje peruano hacia el liberalismo?	182
VII. El gobierno de Alan García (1985-1990)	185
1. El entorno político y las elecciones generales de 1985	185
2. Caracterización del gobierno: populismo político y populismo macroeconómico	186
3. Las bases ideológicas del gobierno del APRA	192

3.1	El APRA como expresión populista: la figura de Víctor Raúl Haya de la Torre	192
3.2	El APRA como gobierno: Alan García Pérez ...	194
4.	Características del populismo macroeconómico	196
5.	Dos visiones para luchar contra la inflación: la ortodoxia (monetarista) y la heterodoxia (neoestructuralista)	198
6.	La evolución macroeconómica del Perú: 1986-1990	204
7.	La política económica: los principios básicos	206
8.	El ciclo populista y la política económica	208
8.1	Reactivación y desinflación: el auge de corto plazo (agosto 1985-diciembre 1986)	208
8.2	1987: crisis y nacionalización de la banca	212
8.3	1988-1990: la administración de los desajustes: la hiperestanflación	216
9.	La política social 1985-1990	222
9.1	La información estadística sobre aspectos sociales. El aporte de las Encuestas Nacionales sobre Medición de los Niveles de Vida (ENNIV)	222
9.2	El (mal) uso de la política económica como política social y los programas sociales	234
9.3	La evolución del gasto social	238
10.	Principales lecciones de política económica	240

VIII. El primer gobierno de Alberto Fujimori 1990-1995: aspectos políticos y la política económica 243

1.	El entorno político cambiante	243
1.1	El nacimiento del Frente Democrático y las pugnas internas	243
1.2	La aparición de Alberto Fujimori	245
1.3	Las elecciones presidenciales de 1990: la primera vuelta	247
1.4	La segunda vuelta electoral	250
2.	¿Neopopulismo o caudillismo como estilo de gobierno? El neoliberalismo como estrategia de desarrollo	252
3.	La estrategia económica y el programa de choque	257

3.1	Consideraciones generales de la estrategia de desarrollo	257
3.2	La situación heredada	259
3.3	El programa de estabilización de 1990	261
4.	La gestión de Carlos Boloña y las reformas estructurales	269
4.1	El porqué y el cómo del ajuste estructural	269
4.2	El manejo del corto plazo	274
4.3	Las reformas estructurales	275
5.	La evolución de la economía en 1992 y el autogolpe. La importancia de los aspectos políticos	280
5.1	El autogolpe de abril de 1992	281
5.2	La economía en 1992	285
6.	1993-1995: sobrecalentamiento de la economía y reelección	288
6.1	Aspectos políticos: las elecciones municipales de 1993 y la nueva constitución política	288
6.2	El sobrecalentamiento de la economía	291
7.	Síntesis	298

IX. Aspectos políticos y evolución económica durante el segundo gobierno de Fujimori (1995-2000) 301

1.	Introducción: las elecciones presidenciales y municipales de 1995	301
2.	El entorno internacional: las crisis externas	304
3.	Evolución de la economía 1995-2000	322
3.1	1995-1997: enfriamiento de la economía	322
3.2	1997-2000: impacto de los choques externos	329
3.2.1	Efectos de la crisis asiática	330
3.2.2	Efectos del "fenómeno del niño"	332
3.2.3	Efectos de la crisis rusa	333
3.2.4	Efectos de la crisis de Brasil	334
4.	Evolución de las reservas internacionales	334
5.	La evolución de la economía 1997-1998	335
6.	Conclusiones y perspectivas: la economía peruana en 1999	342

X. La evolución de las políticas sociales 1990-1995 347

1. Introducción: ¿cómo analizar la política social? 347
 - 1.1 El paradigma tradicional o dominante 348
 - 1.2 El paradigma emergente 348
2. La situación de partida: indicadores sociales en 1990 349
 - 2.1 Aspectos demográficos 350
 - 2.2 Niveles de vida y pobreza 351
3. El ajuste de 1990 y el papel compensador de la política social 352
 - 3.1 Consideraciones teóricas 352
 - 3.2 Los primeros intentos: el Programa de Emergencia Social (PES) 355
4. La creación del marco institucional y la aparición de FONCODES 357
 - 4.1 El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) 359
 - 4.2 El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) 366
 - 4.3 Cooperación Popular (COOPOP) 367
 - 4.4 El Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) ... 368
5. La Estrategia Nacional de Alivio de la Pobreza 1993-1995 368
6. La evolución del gasto social 370
7. Los resultados de la estrategia 371
8. Sector educación 375
 - 8.1 Características del sistema educativo peruano 376
 - 8.2 Las reformas educativas en el período 1990-1995: marchas y contramarchas 386
9. El sector salud 392
 - 9.1 El estado de la salud 392
 - 9.2 El gasto social en salud 395
 - 9.3 Las reformas del sector salud 397
10. La seguridad social y la reforma del sistema de pensiones 401
 - 10.1 Definiciones y temas de debate 401
 - 10.2 La reforma del sistema de pensiones en el Perú 406

10.3 Las prestaciones de salud del subsistema de seguridad social	411
11. El mercado laboral y las reformas	412
11.1 Las reformas laborales	412
11.2 La evolución del empleo	415
12. Conclusiones	420
XI. Política social 1995-2000	423
1. La cumbre social de Copenhague y la estrategia so- cial del gobierno	423
2. La estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000	424
3. La Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) 1997	427
4. El gasto social	430
5. Sector educación	433
6. Sector salud y seguridad social	436
6.1 Cambios en el marco institucional del sector salud	436
6.2 La utilización de los servicios de salud 1994- 1997	437
6.3 Evolución del sistema privado de pensiones ...	440
7. La evolución del empleo	440
8. Conclusiones	445
Reflexiones finales	447
Bibliografía	451

*A mi padre
A la memoria de mi madre*

Introducción

El problema de la reducción de la pobreza está presente en la agenda de todos los gobernantes del mundo. La discusión ocupa el centro del debate político. Todos están de acuerdo en que debe erradicarse. No es un concepto descriptivo, sino implícitamente prescriptivo.¹ No sólo es un *estado de la cuestión*, sino un *inaceptable estado de la cuestión*. Y lo que desconcierta es que los avances científicos y tecnológicos (símbolo innegable del progreso de la humanidad) no han ido acompañados de un incremento del bienestar económico equivalente.

En 1970, la mitad de los habitantes del Perú era considerada pobre. Veintisiete años después, la proporción sigue siendo la misma. Estas cifras pueden ser desalentadoras si se tiene en cuenta al menos dos aspectos: en primer lugar, la abundancia de recursos naturales del país; en segundo lugar, el hecho de que el Perú haya transitado por diversas estrategias de desarrollo.

Antes de 1960, predominaba el modelo liberal primario-exportador con una reducida intervención estatal en la economía. A partir de 1960 siguió la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones con fuerte presencia del Estado. Este modelo alcanzó su máxima expresión durante el gobierno de Velasco.

Luego vendría una época de ajustes y desajustes. La década de los ochenta terminó en un caos macroeconómico y social sin precedentes. La década de los noventa ha sido testigo de una estrategia basada en el libre mercado como asignador de recursos.

Todas estas estrategias han tenido en común los *buenos deseos* de los distintos gobernantes de abordar la *cuestión social* desde diferentes perspectivas. Sin embargo, todas han encontrado *restricciones* que han impedido transitar hacia una senda de crecimiento sostenido y equitativo. Estas restricciones no sólo son de orden económico, sino también de orden político, institucional,

1. Alcock, Pete, *Understanding Poverty*, London, Macmillan Press, 1997, p.4.

geográfico, étnico, cultural, histórico, nacional e internacional. En algunos casos se ha intentado equilibrar la situación social a expensas de desequilibrios económicos; en otros, ha ocurrido exactamente lo contrario.

Las políticas públicas (económicas y sociales), expresión de una estrategia de desarrollo determinada, tienen como objetivo último elevar el bienestar de todos los miembros de una sociedad. Por ello, los resultados económicos son importantes para lograr las mejoras en el bienestar (de ahí la diferencia entre crecimiento y desarrollo).

Estas políticas públicas no se aplican en el vacío sino en un contexto geográfico, político, cultural, institucional y étnico, condicionado a su vez por el devenir histórico de la sociedad. A partir de los años noventa, por el fenómeno de la globalización, el cambiante entorno internacional se convirtió en un factor cada vez más importante en términos relativos. Hoy en día las economías se interrelacionan cada vez más, pues todas se encuentran, en mayor o menor medida, abiertas al exterior, tanto en el plano comercial como en el financiero.

En sus inicios, este libro pretendía hacer una revisión de lo ocurrido tanto en el campo económico como en el social en el Perú de los noventa (de ahí que de los once capítulos, cuatro estén dedicados a los dos gobiernos de Fujimori). Sin embargo, durante la investigación, observé que lo ocurrido con Fujimori no podía entenderse sin recurrir al pasado (¿cómo entender, por ejemplo, el programa de choque de agosto de 1990 sin analizar el gobierno de García?) y considerar *lo político*. La forma como Fujimori había aparecido en el escenario político era *atípica* (había aprovechado el desprestigio por el cual pasaban los partidos políticos tradicionales). El asunto requería de una larga explicación.

El desprestigio de los partidos políticos (entre ellos el Partido Aprista, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano) se explica por los resultados de sus gobiernos. Por esa razón, el estudio empieza con la asunción de Acción Popular al poder en 1963 y con la interrupción de su gobierno en 1968, cuando la crisis existente desencadenó el golpe de Estado que mantuvo a los militares en el poder durante doce años. En la primera fase de esta dictadura gobernó el general Juan Velasco Alvarado (1968-1975); en la segunda, el general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980),

quien posibilitó el retomo a la democracia. El quinquenio siguiente, en un entorno internacional desfavorable, el Perú fue gobernado por la alianza entre Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. En 1985, luego de 60 años de fundado y dada la crisis del gobierno anterior, el Partido Aprista Peruano, al mando de Alan García Pérez, asumió el poder democráticamente por el período 1985-1990. Su gestión terminaría en el peor caos macroeconómico del siglo XX. Todo ello, sumado al avance del terrorismo, posibilitó la elección en 1990 de un *outsider* político, el ingeniero Alberto Fujimori.

Esta es la razón por la cual decidí iniciar el estudio con el primer gobierno de Belaunde, investigar las causas de su fracaso y el de las posteriores gestiones, tanto de los militares como de los partidos políticos tradicionales. Considero que sólo de este modo puede comprenderse la llegada de Fujimori al poder y el cambio en la estrategia de desarrollo. En pocas palabras, sólo de este modo puede comprenderse por qué el Perú no ha logrado articular una estrategia de desarrollo sostenible.

La variabilidad en el entorno ha determinado en gran medida los resultados obtenidos por cada gobierno. Cada uno de ellos asumió el poder con las mejores intenciones, pero se cometieron errores y omisiones que impidieron que llegaran a feliz término. Por ello, el objetivo específico del libro que el lector tiene en sus manos es analizar cada uno de los gobiernos a partir de 1963 desde una perspectiva multidisciplinaria que incorpore en el análisis no sólo lo económico y lo social, sino también aspectos políticos, institucionales e internacionales. De todos modos, debido a mi formación profesional, el lector notará un sesgo económico en el estudio. Sin embargo, interesa mostrar en este estudio que sólo es posible hacer un diagnóstico de la situación del país a partir de una óptica multidisciplinaria. Sólo con un diagnóstico, que surja del diálogo y el debate respetuoso es posible trazar una estrategia de largo plazo que, entre otros aspectos, logre eliminar el 49% de pobreza que actualmente existe en el Perú.

El libro está dividido en once capítulos. El primero de ellos es un capítulo *teórico* sobre modelos de desarrollo. En él se explican las características de los modelos liberal primario-exportador, del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y del denominado industrial-exportador. Dentro del mismo se revisan



los conceptos de política económica y política social y la relación entre ambas. El capítulo culmina con un cuadro que sintetiza los modelos y políticas aplicadas en el Perú desde 1963 y pretende motivar al lector para continuar con los capítulos subsiguientes.

El segundo capítulo inicia el estudio del *desarrollo económico y social del Perú*. Se divide en dos aspectos. En primer lugar, interesa hacer notar que la abundancia de recursos naturales (característica de la geografía peruana) no condiciona, y mucho menos asegura, el desarrollo futuro. (Se toma como ejemplo el período del *boom* del guano, durante el siglo XIX). En segundo lugar, interesa hacer notar la importancia de la herencia colonial en términos de la estratificación social y del marco institucional que determinaron no sólo la confusa configuración étnica del país, sino un conjunto de costumbres y estilos de vida, muchos de los cuales se mantienen hasta hoy.

El tercer capítulo analiza el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-68). El período marca el inicio de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, consecuencia, entre otros factores, de la falta de resultados sociales del modelo primario exportador. Belaunde aparecía en la escena política en representación de las clases medias y de los *pueblos olvidados*. Durante su gobierno intentó poner en marcha una serie de reformas moderadas en un entorno político complejo, signado por un congreso de oposición dentro del cual especialmente el APRA contribuía a la obstaculización de la aprobación de medidas que financiaran la inversión pública prometida en campaña. El déficit fiscal y la brecha externa, resultado de la estrategia misma y de las mencionadas dificultades políticas, generaron hacia 1967 una crisis económica que desembocó en el golpe de Estado del Gral. Juan Velasco Alvarado el 3 de octubre de 1968.

Las Fuerzas Armadas iniciaron un proyecto nacionalista, socialista y revolucionario. Realizaron reformas radicales de acuerdo con una visión (ni capitalista ni comunista) híbrida que los militares denominaron *tercera vía*. En el plano económico, el Estado asumió el control de la economía: llevó hasta el límite la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. El crecimiento del tamaño del Estado y la errónea percepción de que la eliminación de la dependencia externa y la dominación interna (por parte de la oligarquía) eran suficientes para que el país dejara el

subdesarrollo, llevaron a un *golpe dentro del golpe*. En 1975 se inicia la segunda fase del gobierno militar, el poder fue asumido por el Gral. Francisco Morales Bermúdez hasta 1980, año en que se restauró la democracia. El quinquenio 1975-1980 es analizado en el capítulo V, período caracterizado por una serie de intentos fallidos de retomar los equilibrios macro-económicos. Esta fue la época de los continuos ajustes de precio conocidos por la población como *paquetazos*. Además, fue también la época que inició el desmantelamiento de muchas de las medidas tomadas en la primera fase del gobierno militar. Una coyuntura externa favorable en 1979, entre otros factores, permitió la transición a la democracia en 1980.

La década de los ochenta, caracterizada por un entorno internacional desfavorable, es el tema de los capítulos VI y VII. En el primero de ellos se analiza el segundo gobierno del presidente Belaunde (1980-1985), el cual combinó una liberalización externa con aumentos de la inversión pública que devinieron en déficit fiscales insostenibles. La crisis de la deuda, la recesión internacional y el “fenómeno del niño”, sumados a las contradicciones de la política económica, originaron por primera vez que la inflación superara los tres dígitos (125% en 1983), lo cual se añadía a la caída al -12% del PBI el mismo año.

La asociación entre los resultados macroeconómicos y la situación social del país dieron lugar a una serie de propuestas alternativas denominadas en conjunto “políticas heterodoxas” (aunque una expresión más exacta sería la de “populismo macroeconómico”). El gobierno de García (1985-1990), revisado en el capítulo VII, como expresión de lo anterior, originó un caos macroeconómico sin precedentes en la economía peruana. Desde 1988, la hiperinflación y la hiperrecesión marcaron el final del gobierno aprista, luego de 60 años de lucha por alcanzar el poder.

En 1990 es electo presidente del Perú el ing. Alberto Fujimori y se inicia una estrategia liberal basada en el libre mercado como asignador de recursos y en el sector privado como motor del crecimiento. Luego de un drástico programa de estabilización, se pusieron en marcha un conjunto de reformas estructurales, entre ellas la liberalización de los mercados, la privatización, y la desregulación. En un contexto internacional favorable que promovía el flujo de capitales hacia la región, se pasó del Estado productor al

Estado regulador. Hacia 1994, la crisis mexicana marcó el inicio de un conjunto de crisis externas que obligó a las economías emergentes a diseñar políticas económicas internas acordes con la globalización, asumiendo los beneficios y costos que ella implicaba. Los aspectos políticos y la evolución de la economía durante el período 1990-1995 son analizados en el capítulo VIII.

La evolución política y económica del segundo gobierno de Fujimori (1995-2000) es el tema del capítulo IX. Uno de los aspectos centrales del mismo es el estudio de las crisis externas tanto en México (1994), como en el sudeste asiático (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999), pues ellas significaron la reversión del entorno internacional favorable de la primera parte de la década de los noventa. La política económica estuvo condicionada por los choques externos mencionados. Por esa razón se analiza el impacto de los mismos sobre la economía peruana.

Los capítulos X y XI abordan el análisis de la política social durante los dos gobiernos de Fujimori desde diferentes perspectivas: el estudio del marco institucional, la evolución del gasto social, las reformas en los sectores educación, salud y sistema de pensiones. Finalmente se evalúan los resultados en términos de la situación de la pobreza, la evolución del empleo y otros indicadores sociales.

En cada capítulo se ha dado prioridad a las variables económicas, políticas y sociales (a excepción de los cuatro últimos, pues en los capítulos VIII y IX se hace un análisis de lo político y lo económico, mientras que en los dos últimos se revisa la evolución de los aspectos sociales durante los dos gobiernos de Fujimori). Cada capítulo correspondiente a un período de gobierno contiene conclusiones que permiten sintetizar el análisis del mismo, con la finalidad de facilitar al lector la comprensión del capítulo siguiente.

Desde el punto de vista metodológico, se ha utilizado la información estadística existente: se han consultado los datos provenientes del Banco Central de Reserva y de las Encuestas Nacionales sobre Medición de los Niveles de Vida y se ha revisado gran parte del material existente sobre la evolución económica, social y política del país publicado tanto en el Perú como en el exterior. La periodificación por gobiernos se debe a la necesidad de otorgarle mayor relevancia al entorno político que determinó la llegada al

poder de los diversos gobernantes y no necesariamente a partir del modelo de desarrollo seguido. Por ejemplo, los dos gobiernos de Fujimori responden al mismo modelo de desarrollo, pero el entorno político de 1995 difería del de 1990; del mismo modo, durante el quinquenio 1995-2000 ocurrieron crisis externas que no constituyeron parte del entorno internacional del primer gobierno (una excepción sería la de la crisis mexicana, pero ésta ocurrió en diciembre de 1994 a pocos meses de las elecciones de 1995).

En síntesis, los actuales niveles de pobreza y la percepción de que *ya se probaron todas las estrategias* han originado una sensación de desconcierto frente al futuro. Ante ello, la visión de la presente investigación es multidisciplinaria y desde esa óptica pretende hacer un aporte a la comprensión de los hechos económicos y de la evolución social en el Perú teniendo en cuenta que el principal reto es la construcción de una sociedad más justa en el marco de un desarrollo sostenible, armónico y equitativo.

Finalmente, sólo me resta agradecer al Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico por su apoyo para la culminación de este estudio, así como agradecer también las sugerencias recibidas del Fondo Editorial de la Universidad. El autor asume la responsabilidad de todas las ideas vertidas.

Carlos Parodi Trece

I. Modelos de desarrollo: aspectos teóricos

1. Modelos de desarrollo, políticas económicas y políticas sociales

Desde el punto de vista económico y social, en el Perú existe la sensación de que ya se ha probado todo. Se ha pasado de modelos de desarrollo que le asignaban al Estado un papel intervencionista y protagónico en la economía (como el gobierno de Velasco entre 1968 y 1975) hasta modelos liberales, sostenidos en el libre mercado y, por lo tanto, en el sector privado como motor del desarrollo (como el gobierno de Fujimori, desde 1990). Desde luego, han existido opciones intermedias, con distintas mezclas entre sector privado y sector público.

Esta naturaleza pendular merece alguna explicación que parece estar más allá de las políticas económicas implementadas. Una posible explicación es que el modelo y las políticas económicas subyacentes, *no han tenido el tiempo suficiente* para surtir los efectos deseados. Si así fuera, cabe la pregunta siguiente: ¿por qué se cambiaron y no se esperó? Otra explicación podría ser que todas las políticas económicas implementadas fueron malas, pero ello entra en contradicción con el hecho explicado en el primer párrafo, es decir, con el hecho de que se han intentado todas las posibilidades, salvo que falte todavía alguno por probar.

La hipótesis central de este trabajo es que las explicaciones demasiado economicistas no son suficientes para abordar la ausencia de una estrategia sostenible de desarrollo. Debe recurrirse adicionalmente a elementos históricos, geográficos, políticos, institucionales y especialmente sociales para encontrar las causas de fondo. Sumadas a las políticas económicas implementadas, la interacción de todos estos factores puede proveer una visión más clara de las dificultades. A lo anterior debe agregarse el entorno internacional y las *ideologías prevaletentes*, que también aportan lo suyo.

Los modelos de desarrollo encuentran su materialización en políticas públicas que, con el riesgo de incurrir en simplificaciones, pueden dividirse en económicas y sociales. Ambas están interrelacionadas. Por un lado, las políticas económicas son aquellas medidas tomadas por el gobierno a través de diversas instancias (por lo general, el Ministerio de Economía y el Banco Central) teniendo como objetivos un crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) sostenido, una inflación baja, un alto nivel de empleo y unas cuentas externas en equilibrio. Para fines metodológicos, la política económica se divide en políticas fiscales (aplicadas por el Ministerio de Economía) y políticas monetarias y cambiarias, que son responsabilidad de la autoridad monetaria. En el primer caso, los instrumentos más importantes son la definición de una estructura tributaria y el nivel y destino del gasto público. En el segundo caso, destaca el control sobre la tasa de crecimiento de la emisión monetaria (con el objetivo de mantener una inflación baja) y la elección de un sistema cambiario, así como de un sistema de determinación de las tasas de interés. En estos dos últimos casos, el hecho de dejar, tanto el tipo de cambio como la tasa de interés al libre mercado, representa una opción de política económica, defendida, como se verá más adelante, por economistas liberales.

Los resultados de la política económica tienen impactos (positivos o negativos) sobre los aspectos sociales, se reflejan en los niveles de pobreza, de satisfacción de necesidades básicas, etc. Por ello, no resulta simple aislar las políticas económicas de las sociales.

Las políticas sociales, por su parte, aluden a acciones que desde el Estado, o con su apoyo, son ejecutadas para el logro del desarrollo humano personal y, en tal sentido, no son equivalentes a los servicios sociales, que son una expresión instrumental de las políticas sociales; se refieren, más bien, a acciones estratégicas aplicadas en momentos específicos y sobre aspectos cruciales de la vida del ser humano, a los cuales se puede dar atención dentro del marco de actividades de las instituciones de la sociedad.¹ En general, las políticas sociales tienen como objetivo la superación de la

1. Torres, Mario, "Políticas sociales: repensando el desarrollo esencial", en Torres, Mario (redactor), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa: CIID, 1993, pp. 21-23.

pobreza y para ello se subdividen en políticas de salud, educación, vivienda, etc.

Tanto las políticas económicas como las sociales están interrelacionadas entre sí. Por un lado, la política económica financia la política social, pues a través de los resultados fiscales permite el gasto necesario para ejecutar la política social. Por eso, no sólo se necesita que la economía se encuentre estabilizada sino que además se necesita que crezca de forma sostenida, de modo que la capacidad de gasto del gobierno siga la misma tendencia. Por otro lado, al promover mejores niveles de educación y salud, la política social contribuye decididamente al crecimiento económico futuro. Esto último ha adquirido especial relevancia en los años noventa, pues el proceso de globalización implica penetrar en mercados externos y para ello se requiere de recursos humanos con altos niveles de calificación.

El objetivo de este capítulo es realizar algunas precisiones conceptuales respecto de los modelos de desarrollo que se han intentado aplicar en el Perú, así como las políticas económicas y sociales subyacentes a cada uno de ellos, enfatizando sus características, alcances y debilidades.

2. ¿Por qué surgen las controversias respecto de los modelos aplicables? Los entornos cambiantes

Todas las personas tienen un modelo mental sobre *cómo deberían funcionar las cosas en el mundo real*. Dicho modelo se construye a partir de interpretaciones que hacen del mundo que los rodea; esas *percepciones* vienen influenciadas en parte por razones culturales, es decir, por transferencias intergeneracionales de conocimientos, valores y normas que varían tanto de acuerdo con los grupos que conforman una sociedad como de acuerdo con las distintas sociedades. Más aún, es posible que el mismo grupo de una sociedad tenga diferentes *visiones* en distintos momentos del tiempo. También influye la *experiencia de vida* así como el *nivel educativo* de cada uno.

En consecuencia, existe una enorme variedad de modelos mentales, que son el resultado de diferentes percepciones que se tienen sobre el entorno. Todos, desde su propia perspectiva, apor-

tan ideas, unas más valiosas que otras. Los debates ocurren entre ciudadanos comunes, entre políticos, etc., y *todos creen tener la razón respecto de lo que debería hacerse*. Esto es natural en el mundo de *lo normativo*.

Se observa mayor consenso en lo que se refiere a cuáles son los grandes problemas que tiene un país o una región. Por ejemplo, si se observa a América Latina, una visión global de la misma mostraría los siguientes problemas: falta de oportunidades de empleo adecuadamente remunerado para las grandes mayorías, distribuciones del ingreso y de la riqueza excesivamente desiguales, colchones de pobreza extrema, inestabilidad política, crecimiento económico inestable, programas de ajuste recurrentes, poca confianza en los *políticos*, etc. En pocas palabras, un bajo nivel de bienestar promedio, que conduce a una situación de desesperanza con respecto al futuro.

Las discrepancias, como ya se mencionó, surgen cuando se prescribe una *receta* al respecto, es decir, cuando se plantea *cómo solucionar los problemas*. ¿Existen tantas recetas como personas en una sociedad? No necesariamente. Por lo general, determinados grupos comparten una visión común, es decir, tienen un modelo más o menos común de *cómo deberían hacerse las cosas*. En esas condiciones, la formalización del mismo puede dar origen a los más diversos frentes políticos, que de este modo conforman un grupo organizado que aspira llegar al poder para intentar transformar el sistema hacia lo que consideran correcto. En América Latina, los problemas han alcanzado una magnitud tal, que algunas posiciones son muy radicales, fluctuando desde esquemas socialistas extremos hasta otros más liberales.

Sin embargo, muchas de las discusiones al respecto surgen por un conocimiento insuficiente sobre las relaciones entre variables económicas, que hacen insostenibles ciertas propuestas. Por ejemplo, nadie estaría en desacuerdo si alguien propone un incremento sustancial en sueldos y salarios, lo que unido a la retórica política de *defensa de los trabajadores*, aparecería como una medida positiva. La dificultad reside en cómo se financia tal aumento. Si para ello se va a recurrir a la emisión inorgánica, luego de una sensación de bienestar de corto plazo, aparecerán desequilibrios, tanto internos como externos y problemas inflacionarios.

Finalmente, se requerirá de un ajuste que perjudica más a quienes inicialmente se pretendía beneficiar.

Esto lleva a la definición de ciertos equilibrios que toda economía debe mantener y que todas las recomendaciones deben respetar. Estos son los siguientes:

- a. Al igual que en el caso de una familia, no se puede gastar más de lo que ingresa, de manera indefinida. Esto es válido tanto para el sector privado como para el gobierno central.
- b. No se puede sostener indefinidamente un desequilibrio externo, que aparece cuando salen de un país más dólares que los que ingresan.
- c. No se puede demandar más de lo que se produce indefinidamente.
- d. La inversión no puede exceder al ahorro interno, indefinidamente.

De hecho estas ecuaciones macroeconómicas están relacionadas entre sí. Imaginemos que el sector privado gasta más que los ingresos que tiene. Para ello, debe financiar la diferencia, pudiendo usar ahorros de períodos anteriores o endeudarse. En ambos casos existe un límite, pues los ahorros se terminan y la capacidad de seguir endeudándose también. Este exceso de gasto, financiado por cualquiera de las dos vías, presiona, tanto el aparato productivo nacional como las importaciones. Si la economía se encuentra relativamente cerrada al exterior, tarde o temprano, el exceso de gasto llevará a un aumento de precios, con la correspondiente disminución en el bienestar. Si la economía comercia con el exterior (es decir, se trata de una economía abierta), se elevarán las importaciones; si las exportaciones no aumentan al mismo ritmo, se produce una brecha externa, cuyo financiamiento depende de la cantidad de ahorro en dólares que tenga la economía y/o de la posibilidad de captar dólares del exterior.

Cuando se llega a cualquiera de los límites descritos, la economía tiene que ajustarse. En este caso, *el ajuste no es una opción* entre varias posibles, sino que la economía se ajusta sola. Puesto de otro modo, si no se puede gastar un monto mayor que los ingresos (porque ya no se puede financiar la diferencia), llegado un

momento se tiene que gastar menos. A este proceso se denomina ajuste. Es preferible, en esas condiciones, que el ajuste responda a un programa y no a un mecanismo automático. De hecho el ajustarse tiene costos, pues significa gastar menos que lo que se venía gastando.

Otro ejemplo puede resultar ilustrativo. Pensemos en un gobierno que decide subsidiar los alimentos de primera necesidad, para que el consumidor final pueda pagar un precio menor que el prevaleciente. El gobierno, como decide asumir parte del costo, tiene que obtener los recursos de alguna fuente, que por lo general son los impuestos. Entonces, dado un nivel inicial de equilibrio fiscal (ingresos del gobierno iguales que los gastos del mismo), la única forma de gastar más es con mayores impuestos (salvo que exista una opción de financiar el exceso de gasto, en cuyo caso retornamos al ejemplo anterior). Más impuestos desincentivan la inversión, perjudicando el crecimiento futuro.

Respecto de la última ecuación, para poder crecer una economía necesita invertir; pero esos fondos de inversión, suponen un ahorro previo. El sistema financiero intermedia recursos de los ahorristas hacia los inversionistas, apareciendo un círculo virtuoso entre las variables mencionadas. ¿Puede una economía invertir más que lo que ahorra internamente? La respuesta es afirmativa. Si financia la diferencia con ahorro externo. En la década de los setenta, ese ahorro externo ingresó a América Latina en la forma de deuda externa; en los noventa, como inversión extranjera directa o a través del sistema bancario. En el primer caso, la equivocada asignación de los recursos originó que no se generen internamente los recursos necesarios para el repago de la misma; en el segundo, la turbulencia de los mercados financieros internacionales, en un mundo cada vez más globalizado, originó que los capitales externos migren hacia plazas más seguras; ese fenómeno marcó el inicio de las crisis de México (1994), Sudeste Asiático (1997) y Brasil (1999).

Por lo tanto, cualquier recomendación de política económica, no puede violar indefinidamente las ecuaciones básicas, que podrían resumirse en el hecho de que *no se puede, indefinidamente, vivir por encima de las posibilidades reales de cada sociedad*. Y en esto no hay componente ideológico. Las diferentes ideologías aparecen cuando, sin violar esos principios básicos, se

proponen medidas para elevar el bienestar de una manera sostenible en el tiempo. Todas estas ideologías se aplican en un momento dado, caracterizado por un entorno social, político e institucional determinado, que cambia en el tiempo. Estos entornos cambiantes, tanto internos como externos, condicionan en gran medida los patrones de desarrollo aplicados. De esta manera, las políticas públicas, no se aplican en el vacío, sino al interior de un contexto determinado.

3. *Intervencionismo estatal vs. liberalismo*

En el acápite anterior, se ha visto que existen distintas percepciones, no con respecto a los problemas económicos y sociales en sí mismos, sino con respecto a la manera de enfrentarlos. Nadie duda que todos los gobiernos buscan que sus economías crezcan con una razonable equidad en la distribución de ingresos. Ello permite elevar los niveles de vida y además es funcional al apoyo político que recibe el gobierno en cuestión. Cuanto mejores resultados económicos y sociales tenga una estrategia de desarrollo aplicada en un país, mayor apoyo político y credibilidad. A la inversa, si el modelo aplicado no muestra, en un tiempo razonable, *un rostro humano*, el resultado será mayor inestabilidad social y mayor presión a revertir las medidas o, inclusive, a cambiar el modelo aplicado. Estos aspectos, relacionados con la *economía política* más que con la *política económica*, han recibido énfasis en los últimos años por la literatura económica del desarrollo. Temas relacionados con la importancia de los grupos de presión, coaliciones políticas, etc., son tópicos que adquieren cada vez más relevancia, pues *las políticas públicas, como se ha visto, no se aplican en el vacío*, sino que son implementadas por el grupo político que se encuentra en el poder. Por lo tanto, el tema no sólo es si la política económica es buena o mala, sino también *cómo se aplica*. Ello no es un asunto técnico, sino político.

Las visiones sobre el desarrollo fluctúan entre dos extremos que se relacionan con el papel del Estado en la economía: las teorías intervencionistas y las libremercadistas. A continuación se presenta una síntesis de cada una de ellas.

3.1 Teorías intervencionistas

Las teorías intervencionistas le asignan un papel preponderante al Estado en la superación de las barreras que impiden el desarrollo. Sin embargo, *existen distintos grados de intervención*. Por ejemplo, *las teorías marxistas* critican al sistema liberal aduciendo que éste produce una distribución del ingreso y de la riqueza extremadamente desigual. Sostienen que ello ocurre porque quienes controlan los medios de producción (empresarios, propietarios de tierras, etc.) explotan a aquellos que trabajan para ellos (trabajadores, agricultores, etc.). La prescripción de política consiste en que el Estado sea el dueño de los medios de producción. Por ello, en países en los cuales se ha aplicado esta doctrina, el primer paso ha sido la estatización de los medios de producción. Un ejemplo de ello es Cuba. Si el Estado es el dueño de los medios de producción, entonces será el Estado quien decida las cuestiones básicas de toda economía: qué producir, cómo producir y para quién producir.

Sin embargo, esta situación extrema no es común en América Latina. Ello no implica que el Estado no haya jugado un papel decisivo en los intentos de crecimiento y desarrollo. Después de la Segunda Guerra Mundial, las teorías sobre el desarrollo sostenían que el Estado debía ser el agente encargado de fomentar el desarrollo, mediante una activa participación en la economía, básicamente como promotor del crecimiento industrial. La industrialización equivalía al progreso, la independencia económica y la modernización.

La característica más saltante de los *modelos intervencionistas* es la manipulación deliberada de los precios básicos de la economía, como los son los precios de los bienes básicos (por ejemplo, los alimentos de primera necesidad), la tasa de interés, el tipo de cambio, el salario y algunos servicios básicos (como la energía eléctrica, el agua potable, los servicios telefónicos, los combustibles), etc.

Fijar un precio significa rechazar la solución que el libre mercado daría para la determinación del mismo. Sin embargo, esto se suele hacer porque los encargados de la política económica consideran que los precios del libre mercado serían *muy altos*. Por ello

se suelen fijar en un nivel inferior. Ahora bien, ello es posible sólo bajo dos alternativas: o bien se trata de una empresa pública que produce el bien en cuestión, de modo que si el precio fijado es inferior al costo de producción del bien, la diferencia la asume el Estado; o bien se trata de una empresa privada que recibe del Estado un subsidio por la diferencia. Ambas alternativas implican mayor gasto para el Estado, que, de no tener una contrapartida en ingresos (generalmente impuestos), genera un déficit fiscal, desequilibrio que ha estado detrás de la mayoría de procesos hiperinflacionarios experimentados por la región.

Además de este manejo de los precios básicos, y dependiendo del grado de intervención realizada, la acción del Estado puede extenderse al control de las importaciones (vía aranceles u otros métodos de control más directo) y a la política del Estado empresario (para lo cual se crean empresas públicas, sea por la vía de la nacionalización o por la vía de la nacionalización de empresas privadas de propietarios peruanos o extranjeros). Por medio de estos instrumentos se busca elevar el nivel de bienestar de la población. Por lo tanto, en la práctica, la política social se materializa en la política económica.

3.2 Teorías liberales

En primer lugar, conviene distinguir entre “liberalismo político” y “liberalismo económico”, no siempre simultáneos. El primero se refiere a la filosofía política de la libertad, del progreso intelectual y de la ruptura de las cadenas que inmovilizan el pensamiento. Liberalismo significa actitud de renovación y avance. Esta forma de liberalismo suele identificarse con la democracia.

El *liberalismo económico* nace en el siglo XVIII con Adam Smith, quien aplica el liberalismo individualista al fenómeno económico. El punto de partida del liberalismo económico es simple: si un intercambio entre dos partes es voluntario, no se llevará a cabo a menos que ambas crean que dicho intercambio las beneficiará. La toma de decisiones descentralizada permite elevar el bienestar de ambas en un contexto donde las dos partes buscaban su propio interés; el comportamiento egoísta promovió un aumento en el bienestar de los dos agentes que realizaron la transacción. Si se extiende este ejemplo a toda la sociedad, se requiere de un

mecanismo que facilite esa cooperación entre distintos individuos. Este mecanismo, que Smith denominó *mano invisible*, se denomina sistema de precios o *sistema de libre mercado*.

En *La riqueza de las naciones*, Adam Smith interpretó el fenómeno capitalista tal como se presentaba y no planteó una justificación de sus métodos.² Las leyes del capitalismo son *naturales*, existen por sí mismas y se desarrollan en razón de su propia dinámica.

El primero de los elementos del sistema económico liberal es el *interés egoísta*, que se refleja en el interés de lucro que mueve la iniciativa privada. Dada la demanda de bienes de la sociedad para satisfacer sus necesidades, el individuo crea (y busca), en ejercicio de la libertad de empresa, la forma de satisfacer esa demanda: produce bienes que los demás desean comprar y luego los pone a la venta a través del mercado. ¿Qué ocurre si se convierte en un monopolista de modo que pueda elevar desmedidamente sus ganancias?

El segundo elemento del sistema liberal es *la competencia*. Atraídos por los beneficios del primero y movidos igualmente por el lucro, otros individuos ingresan al mercado a producir el mismo bien. La competencia obliga a cada productor a tratar de producir bienes de mayor calidad y a menores precios para desplazar a los competidores. Al ver disminuida su clientela, el productor inicial se ve obligado a reducir precios y utilidades. Mediante este *mecanismo natural* es posible la estabilización de los precios en un nivel razonable. Los productores ineficientes se ven obligados a salir del mercado. Así se regula el sistema automáticamente. En este sistema el consumidor es soberano: sus acciones (también movidas por la búsqueda del bienestar individual) incentivan la producción de lo que desea. La oferta se adapta a la demanda.

¿Cuál es el papel del Estado? En la visión pura del liberalismo, el papel es mínimo: cualquier acción sobre el mercado entorpece el funcionamiento del sistema de precios. Las tareas del Estado son otras: vigilar la seguridad exterior y la de los individuos, asumir las

2. Montenegro, Walter, *Introducción a las doctrinas político-económicas*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

tareas que no realiza el sector privado (entre ellas, la educación básica de calidad para aquellos que no puedan pagarla).

Esta visión inicial ha ido evolucionando. Las funciones del Estado dentro de un sistema de libre mercado se han visto incrementadas. Prueba de ello es la *Ley Sherman* contra de los monopolios que se dictó en los Estados Unidos en 1890. Del mismo modo, la política del *New Deal* del presidente Franklin Roosevelt salvó a su país de la crisis de sobreproducción de 1929. Las leyes del mercado no habían sido lo suficiente eficaces y rápidas para enmendar sus propias fallas y el Estado tuvo que intervenir. Así nace la acción reguladora del Estado. En ese contexto se necesitan ciertas *condiciones de entorno* para que el mercado pueda funcionar adecuadamente. La necesidad de un marco institucional sólido, con reglas de juego estables, es el primer requisito. La alteración de las reglas genera incertidumbre entre los inversionistas, quienes, temiendo lo que el Estado pueda hacer, deciden no invertir. El resultado es la alteración del mercado.

También se requiere de un efectivo sistema judicial para que se cumplan los contratos. Imaginemos que un individuo vende un producto a crédito y que el comprador decide unilateralmente no pagar algunas cuotas. El primer individuo debe denunciar el hecho. Al Estado le corresponde (específicamente, al poder judicial) hacer cumplir los contratos, esto es, hacer respetar los derechos de propiedad. De lo contrario, se inhiben las transacciones y el mercado no funciona. Nadie desearía realizar una transacción si no existiera un sistema legal que lo protegiera en caso de incumplimiento de alguna de las partes. También se necesita regular y evitar el abuso de la posición de dominio de una empresa monopólica. Se requiere proveer infraestructura básica para facilitar el comercio y proveer información sobre precios, cantidades y calidades, para que el consumidor decida contando con mayor información. En todo este marco, es de vital importancia que el Estado genere credibilidad y confianza entre los diversos agentes económicos.

¿Qué hay de los aspectos sociales? En primer lugar, puede ocurrir que la distribución del ingreso resultante del libre mercado no sea una distribución socialmente aceptable. En segundo lugar, los individuos no tienen las mismas oportunidades para actuar en el mercado. Los individuos pobres, de bajo nivel educativo no

están en *igualdad de condiciones* que aquellos situación favorecida. No es equitativo el *punto de partida*.

Este papel en los aspectos sociales se relaciona con la *Economía social de mercado*. Esta variante del *liberalismo puro* nace en la República Federal Alemana (Alemania Occidental) después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de las ideas de Ludwig Erhard. Los fundamentos son los siguientes:³

- El ordenamiento de mercado promueve el bienestar general. El Estado debe velar por el funcionamiento del mercado, de modo que se observen las reglas de juego, no sólo en el ámbito económico, sino también en el social. El elemento central es la competencia, no sólo en el frente interno, sino también en el externo.
- El segundo elemento es un sistema monetario que asegure la estabilidad del valor de la moneda.
- Es necesaria la creación de un ordenamiento social. Ello implica nivelar los ingresos que se generan en el mercado y, por ende, la distribución de ingresos resultante. Asimismo, se debe lograr que aquellos económicamente débiles o que no participan del mercado, puedan llevar una vida digna. Esto inscribe en el marco de una estrategia de largo plazo, pues el desequilibrio social provoca resistencia al orden económico y social por parte de aquellos grupos que se ven discriminados o desfavorecidos. La condición para este ordenamiento social, materializado en las políticas sociales, es un ordenamiento económico eficiente, pues éste financia las acciones sociales que emanan del Estado.

De esta manera, la *Economía Social de Mercado* representa una alternativa al dirigismo estatal y al liberalismo puro, y permite considerar los aspectos sociales en el mismo nivel de importancia que los aspectos económicos. Por ello, la mayoría de economías

3. Hartwig, Karl-Hans, "Democracia política y economía social de mercado: elementos y principios básicos", en *Economía social de mercado: alternativa para el desarrollo peruano*, Lima: Universidad del Pacífico, 1991, pp.29-37.

liberales del mundo, lo digan explícitamente o no, funcionan dentro de una economía social de mercado.⁴

En lo que respecta al frente externo, tanto la economía de mercado como la economía social de mercado sostienen que cada país debería especializarse en aquellas actividades en las cuales tiene ventajas *comparativas*. Esto es, producir y exportar aquellos bienes que pueden proveer más eficientemente y, por ende, más baratos en términos relativos a las demás naciones. Por ejemplo, el Perú debía exportar productos mineros y con los ingresos obtenidos, importar aquellos bienes en los cuales no tiene las ventajas, como por ejemplo, automóviles. Hasta la Gran Depresión de 1930, los países latinoamericanos funcionaron dentro de esta modalidad primario-exportadora, que implicaba utilizar las ventajas comparativas (abundantes recursos naturales y mano de obra barata) para especializarse en la producción de materias primas, dedicadas a la exportación. En otros términos, se desarrollaba una política de libre comercio internacional.

Sin embargo, la dependencia de las fluctuaciones en los precios internacionales y el problema de la escasa generación de empleo, condujo a la búsqueda de un crecimiento más balanceado en algunas actividades industriales y aquellos sectores primarios en los que tradicionalmente el país tenía ventajas. Esto originó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

4. De la teoría a la práctica en América Latina: los modelos de desarrollo en una perspectiva histórica

A riesgo incurrir en una simplificación excesiva, puede afirmarse desde un punto de vista histórico que América Latina ha evolucionado desde el modelo primario-exportador (1) al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (2) para luego retomar al primero --de acuerdo con algunos autores-- o para pasar a un modelo industrial-exportador (3) --según otros. Si bien es cierto existen diferencias entre los distintos países, este patrón general parece cumplirse. El primero es liberal. El segundo supone

4. Fundación Friedrich Ebert (editor), *Economía social de mercado: su dimensión social*, Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

una fuerte intervención estatal en la economía. En cuanto al tercero, dependiendo de la interpretación que se le dé, será neoliberal y/o de promoción de exportaciones (con una intervención selectiva del gobierno en la economía).

4.1 El modelo liberal primario-exportador

¿Qué determina la composición de bienes y servicios que una nación exporta e importa? La respuesta a esta cuestión se relaciona con el principio de las *ventajas comparativas*, enunciado por el economista inglés David Ricardo en 1817. Utilizando como ejemplo al comercio de vestido y vino entre Portugal e Inglaterra, Ricardo concluyó que cada país debe especializarse en aquel bien cuya productividad de trabajo sea mayor y, por ende, pueda ser producido a menor costo. De esta manera, cada país podría importar a precios menores aquel bien cuya productividad es menor. Ello se financiaría con los ingresos por exportaciones de aquellos bienes cuya productividad sea mayor. Así, la especialización conduce a una división internacional del trabajo que otorga a cada país un ingreso mayor con relación a la situación que existiría si no comerciaran.

Esta teoría ha sido ampliada al resto de factores productivos por otros economistas. El economista sueco Bertil Ohlin enfatizó que el determinante básico de la ventaja comparativa de un país es la mayor o menor dotación relativa de algún factor de producción, incluyendo a los recursos naturales, el trabajo y el capital. Cada país tiene distintas dotaciones de estos tres factores. Si un país tiene abundante mano de obra, entonces los salarios serán relativamente bajos y los precios de las actividades intensivas en trabajo también tendrán precios bajos. En ese caso, el país tendrá ventajas comparativas en la producción de bienes intensivos en trabajo. Por lo tanto, las distintas dotaciones relativas de factores de producción determinan *la dirección del comercio internacional*. Estas ventajas comparativas no son estáticas. Imaginemos que algunas naciones tienen ventajas comparativas en tecnología. Ello hace posible que esas naciones mantengan un poder monopólico en el mercado mundial por cierto tiempo. Pero, este rezago de imitación sólo actúa por un tiempo, pues las demás naciones gradualmente incorporan ese avance tecnológico a sus propios procesos productivos. Este razonamiento origina las *ventajas comparati-*

vas dinámicas, pues puede ocurrir que la apropiación de una tecnología externa a una nación se realice sobre mejores bases. De este modo se eleva la ventaja comparativa en un producto que no existía antes de la incorporación del progreso tecnológico. En el proceso, la nación pasa por tres etapas: primero, importa el producto final; luego, lo sustituye (cuando incorpora el avance tecnológico) localmente; finalmente, lo exporta. El *aprendizaje* es un elemento crucial para transitar de una fase a la otra.

4.1.1 Las críticas al modelo liberal primario-exportador

Basado en la teoría de las ventajas comparativas y el libre comercio, el modelo primario-exportador es un reflejo del pensamiento neoclásico conocido como la *ortodoxia económica*. En América Latina, sus principales críticos se agruparon en torno a la *Comisión Económica para América Latina (CEPAL)* y el pensamiento *estructuralista*. La CEPAL creó una serie de conceptos para explicar la imposibilidad de que la región se desarrolle a partir del modelo primario exportador. Las nociones de centro-periferia, el deterioro de los términos de intercambio, el capitalismo dependiente, etc., son sólo algunas de las expresiones acuñadas por la mencionada institución. Estas críticas, que toman el marco desarrollado por la CEPAL, se verán más adelante.

Los críticos del modelo primario-exportador sostienen que las ventajas comparativas crean una *economía dual*⁵ que moderniza algunos sectores a expensas de otros. También relacionan esto con la presencia del capital extranjero en los sectores primarios, de modo que la economía no se articula adecuadamente, pues sólo algunos gozan de la modernización mientras que otros se ven atrasados y no incorporan el avance tecnológico. Esta falta de encadenamientos de los sectores exportadores con el resto de la economía inhibe el desarrollo integrado. En relación con lo anterior, existen dos problemas generados por el modelo: por un lado, la creación de una economía excesivamente dependiente de las

5. Myrdal, Gunnar, "Trade as a Mechanism of International Inequality", en Meir, Gerald, *Leading Issues in Economic Development*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 462-464.

fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas (sobre los cuales la economía exportadora no tiene control); y, por otro, la incapacidad de los sectores exportadores para crear empleo suficiente para absorber mano de obra.

Hasta antes de la depresión mundial de los años treinta, en la mayoría de países de América Latina predominaba el modelo de desarrollo primario-exportador en un marco más general de confianza en el mecanismo de mercado como asignador de recursos. Las exportaciones eran el motor de crecimiento en un entorno de gran apertura al comercio internacional.

La Gran Depresión produjo efectos desfavorables en las economías de América Latina, poniendo en duda los beneficios del libre mercado; entre los principales efectos negativos, cabe mencionar los siguientes:

- Disminución sensible de los precios de las materias primas de exportación como consecuencia de la contracción de la demanda en los países industrializados
- Desaparición casi completa de las entradas de capital externo a la región
- Incremento de la carga real de la deuda externa
- Creciente proteccionismo en los países industriales

Ante la crisis de balanza de pagos, como una condición previa para un crecimiento futuro basado en la exportación de productos industriales, la respuesta de varios países de la región fue la industrialización. El sustento ideológico aparecería años después con las ideas de la CEPAL. La idea era evitar la dependencia externa (manifestada en los continuos y bruscos cambios de los precios internacionales de las materias primas). La respuesta fue la industrialización liderada por el Estado.

4.2 La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)

4.2.1 Los principios básicos

La *estrategia de industrialización por sustitución de importaciones* está asociada, en América Latina, al pensamiento estruc-

turalista y a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo instituido dentro de las Naciones Unidas en 1948. Los autores más influyentes de esta corriente de pensamiento fueron Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel y Juan Noyola, entre otros. Esta visión, conocida como el *enfoque de la CEPAL* estaba basada en las siguientes premisas:

- a) La economía mundial está dividida en dos regiones que interactúan entre sí: centro y periferia. Las estructuras productivas son *homogéneas y diversificadas* en el centro y *heterogéneas y especializadas* en la periferia. Son *especializadas* en el sentido que el desarrollo se presenta casi exclusivamente en los sectores exportadores de productos primarios, mientras que la demanda interna por bienes y servicios se satisface básicamente con importaciones. Son *heterogéneas*, pues en las economías periféricas coexisten dos sectores: el de aquellos que usan las técnicas avanzadas provenientes del *centro* y el de aquellos que utilizan tecnologías obsoletas, con niveles de productividad muy inferiores a los de actividades análogas realizadas en las economías centrales.

A medida que el sistema capitalista evoluciona, esta división tiende a perpetuarse, pues la periferia no puede apropiarse del desarrollo tecnológico del centro. En consecuencia, el desarrollo de la periferia sólo podía lograrse alterando el patrón de desarrollo, reemplazando la idea de crecer basándose en la explotación de ventajas comparativas estáticas por el desarrollo industrial inducido por el Estado.

- b) Rechazo de la teoría tradicional del comercio internacional. La división mundial del trabajo originaba que las economías periféricas produjeran y exportaran materias primas para las economías centrales, importando de ellas manufacturas y equipos. Esta situación deterioraba los *términos de intercambio*, es decir, la relación entre los precios de exportación y los precios de importación. La razón estaba en que los aumentos en la productividad en los países centrales se repartían entre el capital y el trabajo sin reflejarse en menores precios de los bienes manufacturados. Por lo tanto, las economías de la pe-

riferia no gozaban de las reducciones de precios en los bienes que importaban. Al mismo tiempo, dada la débil organización sindical de los países periféricos, los aumentos en la productividad en los sectores exportadores de las economías periféricas sí se transmitían a las naciones centrales a través de menores precios de los bienes exportados.

- c) La necesidad de una *planificación del desarrollo*. La industrialización no se puede dejar al libre juego de las fuerzas del mercado, sino que debe tener una direccionalidad, es decir, debe planificarse. La CEPAL brindó apoyo directo a los países en la década de los sesenta. Creó detrás de ella al *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social* (ILPES), para asistir a los países de América Latina en la preparación de sus planes de desarrollo. Su primer director fue Raúl Prebisch.

Este modelo fue aplicado en América Latina después de la crisis mundial de los años treinta. Algunos autores sostienen que la *Gran Depresión* "forzó a muchos países latinoamericanos a una estrategia de ISI por necesidad"⁶. La crisis había originado una caída de las exportaciones de los países latinoamericanos, lo que redujo la capacidad de importar de estos países. Por ello, casi por necesidad, se vieron forzados a sustituir los productos importados por bienes nacionales. La Segunda Guerra Mundial también jugó un papel en todo esto: al destruir las capacidades productivas de muchos países industrializados, aceleró la industrialización en América Latina.

Por lo tanto, la ISI apareció como una alternativa válida para la no dependencia de los mercados mundiales muy inestables, donde las fluctuaciones de los precios de las materias primas --exportadas por la región-- generaban cambios no deseados en los ingresos por exportaciones.

De modo preliminar, la ISI alude a un conjunto de ideas que pretenden explicar la prevalencia de la pobreza en muchos países

6. Cardoso, Eliana y Ann Helwege, *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p.90.

por oposición a otros que lograron elevar el nivel de bienestar de sus habitantes. La explicación se centra en la descripción de la *estructura productiva* de los países de bajos ingresos. Esta es una estructura dominada por actividades (mineras y agrícolas) que no permiten aprovechar las ganancias del comercio internacional. La alteración de esta estructura con vistas a mejorar su situación implica que los países deben industrializarse. Para poder hacerlo, dado que ya existen economías altamente industrializadas en el resto del mundo, los países deben proteger sus economías de las importaciones de los países más avanzados, para desarrollar nuevas industrias que produzcan los bienes manufacturados que corrientemente se importan. Por ello el nombre del modelo: se trata de sustituir bienes importados por bienes producidos internamente, para lo cual se debe bloquear la competencia de productos importados, para permitir el surgimiento de la *industria naciente*.

De esta manera, la economía se cierra al exterior; por eso se opone al modelo de crecimiento hacia fuera (o modelo pro-exportador), que se desarrollará más adelante. En términos generales, la ISI se fundamenta en los siguientes puntos:

a. Rechazo de la solución de mercado

Según esta visión, los problemas no estaban en las llamadas *fallas del mercado* (externalidades, bienes públicos, monopolios naturales, etc.), sino en la división internacional del trabajo producida por el libre mercado entre los países pobres y los países ricos. Esta división impedía que los países de bajos ingresos eliminaran la pobreza. En los países ricos, las ganancias en productividad se reflejaban en mayores salarios y no en la reducción de precios. En los países pobres, dependientes de las exportaciones de productos mineros y agrícolas; el lento crecimiento de la productividad no se reflejaba en mayores salarios, sino todo lo contrario. Entre otros factores, la reducción de salarios se debía al exceso de mano de obra y a la competencia de bienes importados.

Como el libre mercado no era capaz de alterar esta situación, el cambio estructural tenía que provenir del Estado. Así nació la idea del *Estado Desarrollista*. La clave era la industrialización.

b. El papel de la inversión

La creación de nuevas industrias requería acelerar la tasa de inversión, lo que suponía elevar previamente el ahorro interno. Sin embargo, como las tasas de ahorro en los países pobres era baja, había que complementar el ahorro interno con ahorro externo (en la forma de deuda, ayuda externa, etc.) para poder sostener tasas aceptables de crecimiento. Además, para poder crear una industria se necesitaba importar los bienes de capital que no se producían en las economías pobres. Una manera de incentivar estas importaciones era con un tipo de cambio bajo, es decir, una moneda nacional sobrevaluada o, puesto en términos simples, un dólar barato. Como esta medida podía traer problemas en la balanza de pagos (al hacer crecer desmedidamente las importaciones) ésta complementaba con otras: aranceles escalonados (bajos para los bienes de capital y altos para los bienes de consumo final), tipos de cambio múltiples (altos para las exportaciones y bajos para las importaciones), cuotas de importación, etc.

c. La dualidad: característica de las economías pobres

Uno de los artículos más influyentes de esa época fue escrito por Lewis⁷, quien argüía la dualidad de las economías de los países pobres. Según Lewis, en ellas coexistía un pequeño sector moderno y capitalista con un amplio sector tradicional. El primero era similar a las economías ricas, en términos de tecnología, uso del capital y dependencia del mercado. En el sector tradicional, la productividad era baja, la disponibilidad de capital era mínima, el crecimiento era casi nulo y el mecanismo de mercado no funcionaba. Si la inversión se concentraba en el sector moderno de la economía, el trabajo migraría del sector tradicional, creciendo el sector moderno y reduciéndose el sector tradicional. De esta manera, esta modernización de la economía se haría a semejanza de las economías ricas. El sector tradicional sería reemplazado por un *modelo importado*.

7 Lewis, Arthur, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", en *Manchester School*, Vol. 22, No.2, 1954, pp. 139-91.

Este punto de vista era muy optimista: simplemente había que elevar las tasas de inversión, importar la tecnología. Así se modernizaría toda la economía. El desarrollo parecía simple, más aún si las economías ricas podían colaborar en esta transferencia tecnológica.

4.2.2 La implementación de la ISI

Los tres argumentos anteriores describían la *manera de pensar* que originó la industrialización por sustitución de importaciones. Por ello no fue extraño encontrar múltiples *Planes de Desarrollo* en muchos países en desarrollo a partir de los años cincuenta. En la práctica, estos planes eran un listado de proyectos públicos, que implícitamente contenían las ideas esbozadas. Estos planes de desarrollo anunciaban metas de crecimiento por sectores y luego asignaban los recursos de inversión necesarios para cumplir con las metas. Todos concentraban su esfuerzo en la industrialización.

La implementación del modelo pasaba por definir tres temas de política: cómo proveer la protección necesaria, cómo elevar el ahorro y la inversión, y cómo planificar el proceso. Además, significaba definir una mezcla entre sector público y sector privado, lo que incrementaba la complejidad de la tarea. En la práctica se dio una intervención gubernamental directa en industrias consideradas estratégicas.

La protección de la industria llevó a implementar un complejo sistema arancelario; cuánto mayor protección se deseaba a un producto específico, mayor arancel recibía. Ello se complementaba con numerosos controles directos sobre las importaciones, licencias de importación, etc.

Otro instrumento crucial fue el manejo del tipo de cambio. La práctica común fue sobrevaluar la moneda nacional para poder importar bienes de capital baratos. Esto desincentivaba las exportaciones y generaba un problema externo.

También se subsidiaron las tasas de interés, con el argumento de abaratar el acceso al crédito para las nuevas industrias. Igualmente, el gobierno elevaba los salarios, pues, de acuerdo con la visión prevaleciente, estos no se incrementaban con la productividad debido al exceso de oferta de mano de obra. De

esta manera se intentaba atacar el problema de la distribución de ingresos. Sin embargo, la productividad no se elevaba por un problema de adaptación de la mano de obra a la nueva tecnología importada. Mediaba un proceso de aprendizaje que naturalmente era lento.

4.2.3 Las distorsiones generadas

El modelo analizado provoca múltiples distorsiones, que gradualmente socavan la sostenibilidad del mismo. Algunas de las principales críticas fueron las siguientes:

- a) El modelo tenía como fin eliminar la dependencia externa, pero en la práctica no independizó el crecimiento económico de los problemas en la balanza de pagos. Los déficits comerciales fueron recurrentes. Como sostienen Schydrowsky y Wicht, “[...] lo único que sucede es que, en lugar de importar bienes de consumo de los cuales se puede prescindir, uno acaba importando materias primas y bienes intermedios, que no pueden dejar de importarse sin paralizar parte del sistema industrial nacional”⁸. En ese sentido, se creó una industria muy dependiente de los insumos importados y en ningún sentido se consiguió la autosuficiencia industrial. La dependencia de las exportaciones de los sectores primarios se acentuó, pues ellos eran los sectores que seguían proviendo las divisas, para financiar el crecimiento industrial.

Los mismos autores sostienen que el principio básico es que la industria crezca más rápido que los sectores primarios. Crecimiento industrial implica mayores importaciones de insumos y bienes de capital. Por lo tanto, se necesitan divisas. Pero, dado el atraso cambiario, los sectores exportadores, que proveen esas divisas, crecen más lentamente. Esta brecha externa puede sostenerse por un tiempo (usando reservas o endeudándose), pero

8. Schydrowsky, Daniel y Juan Julio Wicht, *Anatomía de un fracaso económico. Perú 1968-1978*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1982, pp. 52-53.

llegado el momento, las divisas se agotan, sobreviene una crisis de balanza de pagos y la industria deja de crecer. Esto fue previsto por Prebisch, quien sostuvo que el proceso de ISI tendría que llevarse a cabo en un segundo momento en un nivel regional y no individual. Así, la CEPAL se convirtió en el propulsor de la integración económica regional. Por ello, bajo el liderazgo intelectual de la CEPAL, con el objetivo de reducir las barreras proteccionistas en la región, se creó en 1961 la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)*. Luego, en 1968, aparecería el *Pacto Andino* (denominado hoy Comunidad Andina), que perseguía los mismos objetivos.

- a. La protección origina para que los precios de los productos industriales sean mayores que los del mercado internacional. Si la industria no compete y produce a espaldas de los mercados internacionales, ocurren ineficiencias, pues se opera con altos costos de producción. Cuando ocurre la crisis externa, la economía no está en capacidad de exportar. Por ello, lo único que queda es continuar la sustitución, lo cual agrava el problema. Pero así no se cumple uno de los objetivos: la preparación de la industria para que con el tiempo pueda competir en los mercados internacionales. Por esa razón, luego de aplicada la ISI, la historia económica es la historia de las crisis en balanza de pagos. Las economías no habían logrado desarrollar la capacidad interna de generar divisas.
- b. El control de precios básicos por parte del gobierno (tasa de interés, salarios, tipo de cambio, tarifas públicas, etc.) se convirtió en un instrumento para redistribuir el ingreso. El mercado no cumplía un papel de asignador de recursos, sino que el manejo de los precios básicos *señalizaba* el sesgo pro-industrial del modelo.
- c. Las industrias operaban a costos medios muy altos, por la falta de exposición a la competencia. Por ejemplo, a fines de los sesenta, América Latina tenía 90 empresas que producían

600,000 automóviles, lo que significa un producto medio de 6,700 automóviles.⁹

- d. Sesgo antiagrícola o prourbano. El crédito fue orientado hacia la industria y el gasto público en infraestructura se concentró en las zonas urbanas. La sobrevaluación de la moneda nacional redujo el crecimiento exportador del sector agrícola y, al mismo tiempo, en desigualdad de condiciones, éste fue expuesto a competir con alimentos importados.
- e. Crecimiento del Estado. Los gobiernos establecían directamente nuevas industrias, además de brindar créditos a empresas privadas. La resultante fueron déficit fiscales insostenibles. Este elemento adquiriría gran importancia en los años noventa, pues las reformas de libre mercado tuvieron que lidiar con un enorme aparato estatal, heredado de esta época.
- f. Las industrias no solucionaron el problema del empleo, por la falta de adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías. Esto obligó a los trabajadores a mantenerse en sectores no beneficiados por el esquema y, por ende, con salarios muy bajos. Cardoso y Helwege sostienen que “[...] las plantas intensivas en capital emplearon a pocos obreros no calificados. Trabajadores extranjeros ocuparon los puestos que requerían gran capacitación, causando desencanto sobre el ritmo según el cual los trabajadores locales obtenían capacidades tecnológicas”.¹⁰
- g. Desde el punto de vista de la economía política se generó una alianza entre los industriales protegidos y la burocracia estatal encargada de *asignar* la protección, quienes se oponían a los propietarios de las tierras, orientados a la exportación. Se generó la división entre los industrialistas y los exportadores primarios.

4.3 Modelos de crecimiento hacia fuera o pro-exportadores

En estos modelos, las exportaciones son el motor del crecimiento. Pueden asociarse a versiones extremas o moderadas. En

9. Baer, W., “Import Substitution and Industrialization in Latin America”, en *Latin America Research Review*, vol 7, No. 1, 1972, pp. 95-121.

10. Cardoso, Eliana y Ann Helwege, *op.cit.*, p.104.

el primer caso, el Estado no interviene y es el libre mercado el que determina qué se exporta y qué no. En esas condiciones, los países tienden a exportar aquellos bienes en los que tienen ventajas comparativas, sean éstas naturales o creadas. Por ejemplo, en países como el Perú, el libre mercado determinaría la exportación de productos mineros, considerando su dotación de recursos naturales. Con los ingresos obtenidos de aquellas exportaciones, importa aquellos bienes y servicios en los que otros países tienen ventajas comparativas como, por ejemplo, bienes con un alto componente tecnológico. El papel del Estado es mínimo, pues se limita a generar el entorno dentro del cual actúan las fuerzas de la libre competencia.

En el segundo caso, el Estado asume un papel más activo, respetando las reglas del mercado. Actúa como promotor de las exportaciones, vía intervenciones selectivas, al estilo de los países del sudeste asiático.

Mucho se ha escrito sobre *el milagro de los países del sudeste asiático*; el milagro consistió en un rápido crecimiento, basado en las exportaciones, con un mejoramiento simultáneo de la equidad distributiva, especialmente en cuatro países conocidos como los tigres asiáticos: Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. A ellos se agregan los de industrialización más reciente: Indonesia, Malasia y Tailandia. Si bien es cierto en 1997 la región en cuestión sufrió una crisis por razones que se verán más adelante, esto no quita validez al modelo de desarrollo asiático.

Gran parte de este éxito se debe a la aplicación acertada de los principios básicos.¹¹ El manejo macroeconómico proporcionó el entorno de estabilidad y credibilidad suficiente para incrementos sin precedentes de la inversión privada. Los gobiernos intervinieron para fomentar el desarrollo en un grado que no inhibió el crecimiento del sector privado. Puede afirmarse que lograron la mezcla óptima entre sector privado/sector público, en un marco de cooperación y no de confrontación. Estas intervenciones incluyeron créditos subsidiados a industrias específicas, protección de los sustitutos internos de las importaciones, subsidios a industrias en decadencia,

11. Banco Mundial, *El milagro del Asia Oriental*, Washington: Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 1993.

establecimiento de bancos estatales y apoyo financiero a los mismos, inversiones públicas en investigaciones aplicadas, fijación de metas de exportación para industrias específicas, creación de organismos de comercialización de las exportaciones, etc.¹²

¿No es este modelo similar al de sustitución de importaciones aplicado en América Latina sin éxito sostenible? ¿A qué se le denominan *principios básicos* en la terminología utilizada por el Banco Mundial?

Los principios básicos aluden a las recetas emanadas y compiladas a fines de la década de los ochenta por Williamson¹³, conocidas como el *Consenso de Washington*: disciplina fiscal, reasignación del gasto público a educación, salud e infraestructura, reforma tributaria, tipos de cambio competitivos, derechos de propiedad, desregulación, liberalización comercial, privatización, eliminación de barreras a la inversión extranjera directa y *liberalización* financiera. De acuerdo con Rodrik¹⁴, Corea del Sur y Taiwán cumplieron con cinco de la diez. Ambos países mantuvieron la disciplina fiscal, evitando situaciones inflacionarias y crisis externas (hasta antes de 1997). También mantuvieron un tipo de cambio unificado (Taiwán desde 1961 y Corea desde 1964) y competitivo. Por lo tanto, fueron ortodoxos en el área fiscal y en el área cambiaria, pero no lo fueron tanto en el área microeconómica, donde se aplicaron políticas intervencionistas que habían fallado en América Latina. Si un gobierno otorga incentivos a un sector y no a otro, ¿cómo evitar el desarrollo de grupos de presión que clamen por un tratamiento más equitativo?

Parte de la explicación está en las *condiciones iniciales*, previas al despegue. En primer lugar, la fuerza laboral tenía niveles de educación que eran mayores que lo esperable, dados sus niveles de ingreso. Entonces era más simple establecer una burocracia competente y también elevar la productividad a partir de las intervenciones. En segundo lugar, la distribución de ingresos era más

12. *Ibíd.*, p. 6.

13. Williamson, John, *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Development, 1994.

14. Rodrik Dani, "Understanding Economic Policy Reform", en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, marzo 1996, p. 18.

equitativa¹⁵. Esta equidad influye en una mejor gobernabilidad por lo menos a través de tres vías: los gobiernos no tienen que lidiar con grupos de presión que se sienten en desventaja con respecto al resto, no se hace necesario poner en marcha profundas políticas redistributivas (por lo que pueden concentrarse en fomentar el crecimiento económico) y esto último permite que el gobierno focalize sus esfuerzos en metas económicas y en supervisar a la burocracia de modo que ésta colabore y no obstruya a la inversión privada. Este punto es relevante, pues la burocracia está expuesta a dos problemas: por un lado, puede ceder a las presiones de los grupos que supuestamente tienen que regular; y, por otro, pueden crear una red de trabas que desincentivan la inversión privada, haciendo menos eficiente al Estado.

Esta explicación de las *condiciones iniciales* permitió que las intervenciones selectivas tuvieran éxito. Además de cumplir con ellas, el sudeste asiático cumplió con las cuatro funciones que todo gobierno debe realizar en relación con el crecimiento: asegurar inversiones adecuadas en recursos humanos; proporcionar un clima competitivo para la empresa privada; mantener la economía abierta al comercio internacional; y apoyar una macroeconomía estable. Más allá de ello, es probable que los gobiernos ocasionen más daños que beneficios.¹⁶ Las intervenciones selectivas responden a las fallas del libre mercado: problemas de información y problemas de coordinación y se expresan en una variedad de instrumentos, entre los cuales destacan las asignaciones de recursos basadas en *concursos*. El gobierno distribuye los incentivos sobre la base de resultados, que son supervisados por el mismo gobierno. No se trata de subsidios indiscriminados, lo cual es de práctica común en América Latina. Estos concursos requieren un sólido marco institucional. De este modo, la administración pública capaz de supervisar el desempeño eficiente y libre de toda presión política es una condición esencial. Este nuevo Estado es el que haría falta descubrir en América Latina. Como sos-

15. Birdsall, Nancy; David Ross y Richard Sabot, "La desigualdad como limitación al crecimiento de América Latina", en *Síntesis*, N° 23, Madrid, 1987, pp. 23-77.

16 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, 1992.

tiene Naim, descubrir al mercado implica también redescubrir al Estado.¹⁷

5. Modelos de desarrollo en el Perú, 1960-2000

La revisión de los distintos modelos de desarrollo muestra que todos ellos, a pesar de las discrepancias en los medios, tienen como objetivo elevar el bienestar de la sociedad. Los *resultados sociales* de un país son el reflejo de la compleja interacción de una serie de aspectos de la realidad del mismo, tanto económicos como geográficos, étnicos, institucionales, históricos y políticos. Por esa razón, el abordaje de *lo social* no puede hacerse sólo desde *lo económico*, aunque ciertamente el comportamiento económico tenga influencia (positiva o negativa) sobre el bienestar.

En términos generales, la política económica afecta los resultados sociales mediante dos mecanismos. Por un lado, debe procurar un crecimiento sano y sostenible (en lo posible intensivo) en el factor trabajo de modo que el crecimiento se refleje en mayores oportunidades de empleo. Por otro, a través de los ingresos tributarios, genera los fondos necesarios para que el Estado ponga en marcha una serie de programas sociales cuyo objetivo es reducir la pobreza. La razón es simple: en la medida en que no todos pueden incorporarse en el proceso productivo, no todos los pobres se benefician por igual del crecimiento económico. Ello se explica principalmente por su bajo nivel educativo. En consecuencia, el crecimiento económico es deseable, pero no es suficiente para reducir la pobreza. Deseable, porque a través del empleo contribuye a disminuirla y porque provee los recursos para financiar los programas sociales.

Sin embargo, una vez que el Estado tiene los recursos, la cuestión siguiente es cómo invertirlos en la política social. Aquí aparece el estudio del Estado y su papel como instrumento para

17. Naím, Moisés, "Latin America's Journey to The Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy", en *International Center for Economic Growth Discussion Papers*, N° 62, 1995.

abordar los problemas sociales. Ahora bien, ¿cómo se ha organizado el Estado peruano a través del tiempo?, ¿han sido sostenibles sus estrategias sociales?

Es en el marco anterior, donde se observa que actúan los demás factores, lo histórico constituye una herencia de cada gobierno que llega al poder. Revertir las tendencias del pasado no es un asunto simple, ni tampoco puede hacerse en el corto plazo. La desigual distribución de ingresos en el Perú viene desde la época de la colonia. A ello se agregan las diferencias étnicas desde la época de la conquista y los problemas subsecuentes. Una vez en el poder, los políticos saben que el problema tiene solución de largo plazo, pero también son conscientes de que los períodos de gobierno tienen menor duración, por lo que muchos de los resultados de sus estrategias sólo se verán más adelante. Pero, ¿están dispuestos a aceptar que otro gobierno coseche lo sembrado por ellos? ¿Buscan elevar al máximo el bienestar social o más bien les preocupa más no perder popularidad y orientan los programas sociales y la política económica en la búsqueda de este último objetivo?

Las características geográficas del Perú también desempeñan un papel. Por un lado, se trata de un país rico en recursos naturales, pero, como se verá en el segundo capítulo, ello no constituye una condición necesaria ni suficiente para que esa riqueza se exprese en un mayor bienestar de todos los peruanos. Es más, para varios investigadores, la abundancia de recursos naturales ha sido uno de los causantes de las desigualdades del país. Por otro lado, la difícil geografía del Perú hace que la heterogeneidad de climas y características naturales, se refleje en diferentes modos de vida y costumbres. En consecuencia, no todos los programas sociales pueden ser iguales, pues no todos los grupos son similares.

Para incorporar todos estos elementos en una estrategia de desarrollo, se han intentado modelos surgidos de las más diversas mezclas respecto de los papeles del Estado y del sector privado. El hecho de que todos deseen obtener resultados rápidos genera que, más temprano que tarde, los habitantes se desilusionen de la estrategia en marcha y opten, ya sea democráticamente o a través de golpes militares, por alternativas opuestas. Luego, como éstas tampoco muestran resultados en el corto plazo, se retoma a la anterior, y así sucesivamente. La ausencia de un consenso con respecto a una estrategia de desarrollo ha sido (y es) una caracte-

rística distintiva. Una prueba cuantitativa de ello es el hecho de que el primer estimado sobre la pobreza en el Perú, que data de 1970, arroja 50% de pobres; hacia 1997, la proporción de pobres ascendía a 50.7%. En 27 años, el porcentaje de pobres, prácticamente se ha mantenido constante.

¿Qué tipo de modelos se han puesto en marcha en el Perú desde 1960? El cuadro I.1 pretende brindar al lector una mirada general que le permita un análisis más detallado, especialmente de los posteriores a 1980, considerando la disponibilidad de información cuantitativa respecto de aspectos relacionados con el bienestar del país.

Cuadro I.1

PERÚ 1960-2000: MODELOS DE DESARROLLO

Periodo	Presidente	Modelo de Desarrollo	Algunas características de la política económica
1963-1968	Fernando Belaunde	Industrialización por sustitución de importaciones (primera fase)	<ul style="list-style-type: none"> - Protección a la industria - Inversión pública en infraestructura - Políticas fiscales expansivas - Políticas redistributivas - Atraso cambiario - Incremento de la deuda externa
1968-1975	Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Primera fase. Gral. Juan Velasco Alvarado	Capitalismo de Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma agraria - Sustitución de importaciones, llevada hasta el límite - Inversión pública en infraestructura - Retórica nacionalista - Atraso cambiario - Incremento de la deuda externa
1975-1980	Segunda fase del Gobierno Militar. Gral. Francisco Morales Bermúdez	Ajuste e inicio del modelo de crecimiento hacia fuera	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de las exportaciones no tradicionales - Liberalización comercial - Devaluaciones - Ajuste fiscal - Renegociación de la deuda externa

(continúa)

(continuación)

Periodo	Presidente	Modelo de Desarrollo	Algunas características de la política económica
1980-1985	Fernando Belaunde	Liberalismo y populismo	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas fiscales expansivas: inversión pública. - Liberalización comercial y posterior reversión - Mini-devaluaciones - Factores exógenos: crisis de la deuda y "fenómeno del niño"
1985-1990	Alan García	Populismo macroeconómico	<ul style="list-style-type: none"> - Control de precios - Políticas fiscales y monetarias expansivas. - Reactivación a partir del consumo - Protección comercial - Retórica redistributiva - Moratoria unilateral de la deuda - Atraso cambiario
1990-2000	Alberto Fujimori	Estabilización, liberalización y apertura al exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Reformas estructurales pro libre mercado - Liberalización - Estabilización - Apertura al exterior - Renegociación de la deuda - Sector privado como motor del crecimiento.

Fuente: elaboración propia a partir de Wise, Carol, "State Policy and Social Conflict in Peru", en Cameron, Maxwell y Philip Mauceri (eds.), *The Peruvian Labyrinth*, Pennsylvania: Pennsylvania University Press, 1997, pp. 74-75.

Esta diversidad de arreglos políticos y económicos ha tenido diferentes impactos en la evolución social del país. También debe tenerse presente que la situación internacional ha jugado un papel, sea para bien o para mal. Los *choques exógenos negativos*, materializados en la crisis de la deuda y el fenómeno del niño (década de los ochenta) y las crisis externas de los noventa, se han intercalado con *choques positivos*, manifestados en períodos de abundancia de capital (década de los setenta y primera parte de la década de los noventa). Finalmente, la ideología predominante ha influido en la modalidad de desarrollo seguida. Hasta la década de los ochenta,

predominó la visión del Estado desarrollista y la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones; luego, en torno del consenso de Washington, ocurrió un viraje hacia el liberalismo y las reformas estructurales a favor del libre mercado. Sólo mediante la integración de todos los factores reseñados es posible comprender la dinámica de la evolución de la sociedad peruana.

II. El desarrollo económico y social en el Perú

1. Introducción

La falta de desarrollo de la economía peruana parece ser un enigma respecto del cual se han planteado diversas interpretaciones. Para muchos resulta contradictorio que un país rico en recursos naturales no haya podido articular una estrategia de desarrollo sostenible, que incluya a todos los segmentos de la sociedad y que coexistan una minoría en condiciones de vida similares a las de los países desarrollados y una gran mayoría en condiciones de pobreza. Al respecto caben dos precisiones: la primera se vincula con el hecho que la abundancia de recursos no asegura un crecimiento sostenido; la segunda, vinculada a la primera, tiene que ver con la profunda heterogeneidad de la sociedad peruana, desde cualquier punto de vista que se la mire. Es en este punto donde el análisis no puede realizarse sólo tomando en cuenta consideraciones económicas: entran en juego variables políticas, institucionales, culturales, étnicas, y especialmente históricas.

El objetivo de este capítulo es revisar estas dos características distintivas del Perú. Ellas definen lo que podría denominarse *el punto de partida* y se explicarán a continuación, ya que constituyen la clave para entender el devenir de las políticas económicas y sociales en el Perú del siglo XX. A manera de ilustración, se analizará el *boom del guano* del siglo XIX y algunas características relacionadas con la *herencia colonial*. La confluencia de ambas, cada una originada en un contexto histórico determinado, permitirá comprender con mayor claridad el desarrollo económico, político y social del Perú desde 1960 que es tema central de este libro.

Una precisión previa resulta importante. Los problemas de pobreza y desigual distribución de ingresos en América Latina, en general, y en el Perú, en particular, no pueden explicarse a partir de un análisis de la evolución reciente de las variables económicas. Hace muchos años que las tasas de crecimiento de América Latina, en promedio, son mayores que las que experimentan Estados Unidos y Europa. Sin embargo, persiste la brecha entre ambas regiones. Por eso algunos autores sostienen que América

Latina inició tardíamente su crecimiento, con relación a otras regiones del planeta.¹

Ello definitivamente no explica de manera completa el problema de la pobreza, pues también existen países que *llegaron tarde al tren de la historia*, como aquellos del sudeste asiático que sí han logrado avances significativos en el campo social. También han influido aspectos políticos, étnicos, institucionales, etc., pero ello no quita que la historia juegue un papel importante en la explicación. A pesar del crecimiento acelerado, ¿logrará alcanzarlos en algún momento? El tema de la convergencia en los niveles de vida ha sido estudiado por Sachs (1995), quien se plantea la siguiente interrogante: ¿existe la tendencia de los países más pobres a crecer más rápido de modo que tienden a converger en los niveles de vida?, o, por el contrario, ¿los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres de modo que la brecha entre ambos se ensancha?²

Históricamente se han planteado diversas respuestas. Baumol (1984), por ejemplo, sostiene que la convergencia sólo ocurre entre un grupo de países (que denomina el *club de los convergentes*). Baumol llega a la conclusión de que sólo los países con un adecuado nivel inicial de capital humano pueden hacer uso de la tecnología moderna y convertirse en convergentes. De ello se desprende que la clave está en *la inversión en recursos humanos*. Sin embargo, Sachs y Warner, en el estudio mencionado, no comparten la misma visión. Estos sostienen que el ingreso al *club de convergencia* depende más de las elecciones de política que del nivel inicial de capital humano. Aquí aparece un segundo elemento para elevar los niveles de vida: *la elección de políticas económicas adecuadas*. Utilizando una muestra de 117 países en el período comprendido entre 1970 y 1989, se definen dos criterios que determinan la convergencia: por un lado, políticas relacionadas con los derechos de propiedad (aspectos institucionales) y, por otro, el

1. Hunt, Shane, *Growth and Guano in the Nineteenth Century Perú*, New Jersey: Princeton University, Research Program in Economic Development, Discussion Paper, N° 34, 1973, pp. 1-3.

2. Sachs, Jeffrey y Andrew Warner, *Economic Convergence and Economic Policies*, Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working paper, N° 5039, 1995.

grado de apertura al comercio internacional en un entorno más general de políticas orientadas por el libre mercado. Denominan *países calificados* a aquellos que pasan los dos criterios. Respecto de los aspectos institucionales, un país *no califica* (es decir, tiene un marco institucional inapropiado) si se caracteriza por alguna(s) de las siguientes condiciones: estructura económica socialista, inestabilidad extrema causada por revoluciones, golpes de Estado, problemas civiles crónicos o guerras con otros países en territorios propios y privación extrema de derechos civiles y políticos. Estos factores indeterminan la inversión privada de largo plazo, la cual es fundamental para el crecimiento económico.

En lo que se refiere al grado de apertura, un país *no califica* si impone cuotas excesivas a sus importaciones y/o a sus exportaciones, si mantiene una moneda que no sea convertible y/o si tiene una estructura socialista. En cualquiera de estas situaciones, la economía se aísla del mundo, limitando sus posibilidades de crecimiento.

El Perú aparece como un país que *no califica*, lo que refuerza la hipótesis central de este estudio: las razones del bajo desarrollo económico y social no sólo se encuentran en la esfera de la política económica, sino también en la historia, en aspectos institucionales, políticos, etc. Ellos pueden haber influido en que el país inicie, como sostiene Hunt, su crecimiento tardíamente.

La necesidad de recurrir al pasado para comprender el presente justifica que a continuación se repase brevemente la herencia colonial y el período del guano. En el primer caso, se intenta demostrar que la heterogeneidad social y étnica del Perú tiene sus orígenes en el período colonial, mientras que con el segundo se comprueba la hipótesis planteada líneas atrás según la cual la riqueza en recursos naturales no es una condición necesaria ni suficiente para un crecimiento sostenido y equitativo.

2. La abundancia de recursos naturales

Una de las principales características de la economía peruana es su *abundancia relativa de recursos naturales*. Ello ha determinado un patrón de inserción de la economía peruana en el contexto mundial sobre la base de la teoría de las ventajas comparati-

vas. A lo largo de la historia republicana, el país ha aprovechado esta *facilidad natural* para exportar diversos productos e importar aquellos en los cuales no tiene ventajas. Exportar productos primarios e importar bienes transformados ha sido una constante en el Perú. Al guano, a mediados del siglo XIX, le siguieron el algodón, el azúcar y los productos mineros a fines del mismo siglo, entre otros bienes exportables. A inicios del siglo XX, el petróleo y el cobre marcaron la pauta, seguidos luego por la minería y, eventualmente, por la harina de pescado. La economía peruana ha pasado por períodos de expansión y de caída en función de la mayor o menor disponibilidad (o descubrimiento) de diferentes productos. De esta manera, la economía peruana se abrió al exterior para *aprovechar sus riquezas*, sin preocuparse mucho por el desarrollo industrial.

Existen estudios recientes que demuestran que las economías ricas en recursos naturales tienen, en promedio, un crecimiento más lento que aquellas pobres, en términos relativos, en recursos naturales. Los estudios de Sachs y Warner (1997) y Gavín y Hausmann (1997) son reveladores de la tendencia manifestada.

Sachs y Warner utilizan una muestra de 95 países en desarrollo con diferentes dotaciones de recursos naturales y realizan un análisis de corte transversal para el período 1970-89. Comparan la tasa de crecimiento anual promedio en el período mencionado con la relación entre exportaciones primarias (agricultura, minería y petróleo) y PBI en 1970. Encuentran que, en promedio, aquellos países que en 1970 tenían una relación exportaciones primarias/PBI más alta, experimentaron un crecimiento más lento en los veinte años siguientes. Podría cuestionarse la validez de la conclusión tomando en cuenta que se trata de un período de análisis muy reciente. Sin embargo, en el siglo XVII, Holanda creció más que España, pese a que esta última tenía el oro y la plata proveniente de las colonias. Los ejemplos de los tigres del sudeste asiático, quienes sin tener recursos naturales tuvieron un sorprendente comportamiento en términos de crecimiento con equidad, apuntan en la misma línea. Entonces, lo que merece una explicación no sólo es que la abundancia de recursos naturales no haya representado una ventaja comparativa sino más bien una desventaja en términos relativos.

Este hecho estilizado también es compartido por el estudio de Gavín y Hausmann, aunque con una salvedad. Siguen una metodología similar a la de Sachs y Warner, pero no encuentran fuerte evidencia estadística negativa cuando relacionan las exportaciones primarias (sumando las agrícolas, las mineras y el petróleo) con el crecimiento. Sin embargo, sí la hallan cuando vinculan crecimiento y exportaciones mineras, por lo cual la aplicación al caso peruano se hace más relevante.

¿Cómo explicar estos hallazgos? Existen varias interpretaciones que sustentan el hecho de que un país abundante en recursos naturales crezca más lentamente que el que no tiene esa ventaja comparativa.

En primer lugar, se plantea una hipótesis relacionada con el comportamiento individual: la riqueza fácil genera indolencia. Los países que no son abundantes en recursos naturales han tenido que multiplicar sus esfuerzos para contrapesar esa carencia. Los países que sí tienen los recursos simplemente los han usado hasta agotarlos (como puede ser el caso del guano en el siglo XIX y de la anchoveta en la década de 1970) para luego esperar la aparición de un nuevo producto para reiniciar el ciclo.

En segundo lugar, el desarrollo de sectores primarios no se articula con los restantes sectores de la economía. Normalmente sucede que los primeros financian el crecimiento de los segundos (como ocurrió durante la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones). La industria lleva a una división del trabajo más compleja con un proceso de aprendizaje mayor, por lo que conduce a un incremento en el bienestar.

En tercer lugar está la hipótesis del deterioro de los términos de intercambio (de ella nos ocuparemos en el primer capítulo). Esta dependencia, que impide que los avances tecnológicos en los países industriales se traduzca en la baja de los precios de los bienes importados por las economías primarias, condena a estas últimas al subdesarrollo. Como se vio en el capítulo anterior, el defensor de este punto de vista, Raúl Prebisch, sugería la sustitución de importaciones como alternativa; es decir, proponía la industrialización del país por medio de una activa participación estatal en la economía.

En cuarto lugar, desde un enfoque de economía política se piensa que la producción de recursos naturales genera altas rentas.

Estas rentas son acaparadas por el gobierno directamente o por la elite que controla los recursos y maneja el gobierno. De esta manera no existen incentivos para innovar, lo cual posterga el crecimiento.

Finalmente, la alta volatilidad de los precios de los productos primarios genera incertidumbre e incrementa la dependencia, lo que obstaculiza el crecimiento.

3. La heterogeneidad de la sociedad peruana

El Perú es un país heterogéneo desde varios puntos de vista: geográfico, étnico, social, etc., y la dinámica económica no puede explicarse de manera completa si no se toman en cuenta estos factores. En consecuencia, el estudio del desarrollo de un país sólo puede entenderse desde una perspectiva multidisciplinaria.³

Geográficamente, el Perú está ubicado en el lado occidental de América del Sur. Ocupa un área de 1 285 216 kilómetros cuadrados, en los cuales habitan alrededor de 25 millones de personas. Está dividido en tres regiones naturales: la costa, la sierra y la selva.

La costa representa el 11% de la superficie total y alberga al 52% de la población. Es una franja desértica que abarca desde el litoral hasta la Cordillera de los Andes. En esta última se originan una serie de ríos que desembocan en el Océano Pacífico y que han dado lugar a la formación de valles, en torno de los cuales se han desarrollado ciudades.

La sierra, con el 32% del área total del país y el 35% de la población, se extiende sobre la Cordillera de los Andes y en ella habitan la mayoría de comunidades indígenas. La selva, que se ubica al este de la cordillera, es una región lluviosa y de altas temperaturas. Representa el 57% de la superficie del país y alberga sólo al 13% de la población.

La población peruana es predominantemente joven. El 35% tiene menos de 15 años de edad y el 21% entre 15 y 24 años. Entre 1965 y 1980, la tasa de crecimiento demográfico fue de

3 Schuldts, Jürgen, *Política económica y conflicto social*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1980, pp. 11-36.

2.7%. Luego, entre 1980 y 1995, disminuyó a 2.1%. La población urbana representa el 72% del total nacional y la tercera parte de los habitantes del país residen en Lima.

La configuración étnica del país es diversa, aunque conviene precisar este concepto. La *etnicidad* se define a partir de ciertas características comunes a un grupo de individuos: la historia, la lengua, las tradiciones, las creencias y los valores que los distinguen de los otros. No obstante, es posible que se observen diferencias internas. Las etnicidades pueden clasificarse de acuerdo con diversas categorías, como la nacionalidad (grupos que buscan tener soberanía sobre territorios específicos), aspectos tribales, raciales (característica más visible de divisiones étnicas dentro de las naciones) y religiosos.

La división étnica en el Perú se asocia con el concepto de *indigenismo*. La población indígena de América Latina descende de cientos de grupos étnicos, que habitaban en la región antes de la llegada de los españoles. Algunos autores identifican a los indígenas a partir del idioma materno, que puede ser el quechua, el aymara u otro dialecto.⁴

De acuerdo con la *Encuesta de Niveles de Vida* (ENNIV) de 1991, que utiliza como criterio de clasificación a la lengua materna, la población indígena del Perú representa el 11.3% de la población. La mayoría de ellos vive en la sierra y se dedica a la agricultura. Existe una relación entre indigenismo y pobreza, pues el 79% de los indígenas son pobres, mientras que el 55% de ellos son pobres extremos.

4. La herencia colonial

Los españoles que conquistaron este territorio crearon el Virreinato del Perú en 1542. La población indígena fue diezmada por las guerras de la conquista y dividida en *encomiendas*, entregadas a los colonizadores españoles, que luego fueron corregi-

4. Macisaac, Donna, "Perú", en Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (eds.), *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*, Washington: The World Bank, 1994, pp. 165-204.

mientos, cuando los encomenderos pretendieron mayor autonomía y rechazaron la intromisión de la corona.⁵

Esta estructura, aprovechó la riqueza natural del Perú. El sector minero fue el eje de la economía, por los minerales que se exportaban a España. El auge de la minería se inició con el descubrimiento de las minas de oro de Potosí en 1546 y representó un enorme atractivo para los conquistadores españoles. Su rápida expansión fue posible gracias a la oferta de trabajo proveniente de la población indígena, sometida por los conquistadores españoles mediante la creación de una serie de instituciones (la mita, y las ya mencionadas, encomiendas y corregimientos en concreto).⁶ Se configuró una estratificación social bastante relacionada con aspectos étnicos y lingüísticos cuyo objetivo era enviar el oro y la plata a España.

Este deseo descontrolado por explotar las riquezas mineras peruanas partía de un soporte ideológico. En esa época predominaba en el mundo la doctrina mercantilista. De acuerdo con ella, la riqueza y la prosperidad de un país aumentaba con la cantidad de oro y de plata que había en sus áreas. Generalmente, esta política mercantilista aparece como la culpable del lento y poco integrado desarrollo de la región. El oro y la plata eran activos muy líquidos que facilitaban a España la importación de bienes de otros países europeos. Por esa razón, a España le convenía monopolizar tanto la extracción del oro y la plata a los menores costos posibles como el traslado de los mencionados minerales a la península ibérica.

Desde esta óptica, la abundancia de oro y plata en el Perú constituye un ejemplo de la enfermedad holandesa⁷. Los recursos se concentran de tal manera en la extracción del oro y la plata que se mema la posibilidad de desarrollar otros sectores (el indus-

5. Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *Historia del Perú Contemporáneo*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999, pp. 24-25.

6. Cotler, Julio, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Serie Perú Problema, N° 17, 1985, Cap.1.

7. Cardoso, Eliana y Ann Helwege, *La economía latinoamericana, diversidad, tendencias y conflictos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 38-41.

trial, por ejemplo). Este fenómeno se repetiría más adelante con otros productos (el guano de mediados del siglo XIX, por ejemplo).

Las limitaciones para el desarrollo de un sector industrial, fueron similares a las del sector agrícola. La población indígena fue privada de sus tierras, no tanto por el interés en ellas como por el interés de llevarlos al trabajo en las minas. Para ello, se estableció la *encomienda*, el sistema según el cual la Corona española concedía al *encomendero* el derecho de aprovechar el trabajo y el tributo de las comunidades indígenas a cambio de que le fuera entregada una parte de la producción. El resultado fue el dominio de los españoles sobre enormes extensiones de terreno, lo cual impedía el desarrollo de los pequeños agricultores. Esto originó el nacimiento de los latifundios, primero a manos de los españoles y luego a manos de los criollos.⁸

Pero los recursos se agotan, a menos que se descubran nuevos yacimientos y se incorporen tecnologías más modernas. Ello no ocurrió y, además, la población indígena fue diezmada considerablemente, lo que significó una disminución de la mano de obra barata. Entre 1561 y 1754, la población indígena se redujo en 65%.⁹

En resumen, durante la era colonial la inversión se dirigió básicamente a la minería. El Perú contribuyó con dos tercios del total del oro y la plata embarcados hacia España. Este excedente exportador había casi desaparecido a fines del siglo XVIII. A la debilidad agrícola, se sumaba el casi nulo desarrollo industrial, símbolo de la herencia colonial y de una división social que traería consecuencias más adelante. Esta estratificación no sólo incluía a los españoles y a los indígenas, sino también a los criollos, descendientes de los conquistadores, que lograron ocupar cargos de gobierno, generándose una autonomía de hecho frente a la metrópoli.¹⁰

8. *Ibíd.*, p. 42.

9. Hunt, Shane, *op.cit.*, p.11.

10. Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *op.cit.*, p. 25.

5. *El boom del guano*

Cuando el Perú logra su independencia de España hacia la segunda década del siglo XIX, el caos inicial y las pugnas internas por conformar una *nueva nación* marcaron el comienzo de la era republicana. Como apuntan Cardoso y Helwege, “[...] durante el período transcurrido entre 1830 y 1850 la violencia sofocó el crecimiento económico tanto como antes lo habían hecho las restricciones y los impuestos españoles. Estos conflictos establecieron la tradición de apoderarse del gobierno por la fuerza: en ninguna parte se estableció una democracia”.¹¹ Fue la época de los *caudillos*. Esta falta de definición se vio mermada por dos hechos:

- En el plano ideológico, el liberalismo económico aparecía como una tendencia de pensamiento que influiría notablemente en el modo de inserción del Perú en el contexto internacional.
- La aparición de un nuevo recurso natural: el guano (excremento seco de las aves marinas), que se convirtió en el mejor fertilizante natural conocido por la humanidad y que originó la denominada *era del guano*.¹² El guano permitió la expansión agrícola de los países (como Inglaterra y Francia) importadores del mencionado insumo.

Expresiones como *oportunidad perdida* o *prosperidad falaz* son muy comunes para describir el período del guano (1840-1879); bajo el influjo del liberalismo económico, la economía peruana pasó del auge a la caída, en función de la disponibilidad de guano, en un entorno más general de un modelo primario exportador. El gobierno peruano fue durante esos años monopolista de este producto a nivel mundial, creciendo la cantidad exportada de guano a una tasa de 4.8% anual. En 1841, Europa recibió la primera embarcación con guano proveniente del Perú y

11. Cardoso, Eliana y Ann Helwege, *op.cit.*, p. 45.

12. Gootenberg, Paul, *Imagining Development. Economic Ideas in Perú's Fictitious Prosperity of Guano, 1840-1880*, California: University of California Press, 1993, p.1.

sólo seis años después el guano era el principal producto exportable. En 1854 las exportaciones guaneras representaron el 74% del total de exportaciones y el gobierno y los contratistas peruanos retenían el 71% de las ventas finales. Este enorme excedente había creado una gran oportunidad para el desarrollo. Sin embargo, a pesar de que permitió el crecimiento de otras industrias como la del algodón, el azúcar, la plata y la lana, ello no ocurrió.

Existen varias interpretaciones que pretenden explicar por qué las condiciones mencionadas no posibilitaron un desarrollo integral del país. La primera de ellas, planteada por Jonathan Levín¹³, sostiene la que del guano era una típica *economía de enclave*. Es decir, por un lado, la actividad guanera estaba aislada del resto de la economía, sin vínculos con la economía doméstica y, por otro, no proveía estímulos para la transformación de otros sectores. La única conexión se daba a través de lo que el gobierno podía gastar a partir de los ingresos que obtenía por la venta de guano. Levín afirma que el gobierno gastó el dinero en transferencias a sectores con alta propensión marginal a importar, lo cual impedía que creciera la demanda por productos internos. Así, la economía de enclave no estableció ningún vínculo con la economía doméstica, lo cual, pese a ciertos efectos indirectos de la industria del guano (como la creación de una estructura financiera, la reinversión en el desarrollo de la industria azucarera y la construcción de ferrocarriles en los últimos años de la prosperidad guanera) impidió el crecimiento del país.

Hunt duda de la posición de Levín, pues sostiene que éste último no realizó los estimados estadísticos necesarios para probar de un modo fehaciente su interpretación.¹⁴ La actividad guanera tenía un proceso productivo muy simple, por lo que la fuerza laboral que trabajaba en la extracción del guano era mínima. En 1853 sólo laboraban alrededor de 1000 trabajadores en las islas guaneras, lo que representaba sólo el 4% de los costos totales de la extracción. De esta manera, la industria guanera fue la antítesis de una economía de enclave, pues posibilitó una bonanza fiscal sin precedentes y, siguiendo a Hunt, para que se llegue a una econo-

13. Citado por Hunt, Shane, *op.cit.*, pp. 60-61 y por Gootenberg, *op.cit.*, pp.1-2.

14. Hunt, Shane, *op.cit.*, p.60-62.

mía de enclave, ningún ingreso debería llegar a los decisores de política económica interna. Ello no ocurrió, pues el dinero sí fluyó al Estado. Entonces, la pregunta de fondo es la siguiente: ¿qué hizo el Estado con los ingresos provenientes del guano?

El 7.5% de los ingresos guaneros sirvieron para eliminar ciertos impuestos, lo que significa que quedaba el 92.5% para la expansión del gasto fiscal. ¿Qué rubros de gasto se expandieron? Parte de ese gasto sirvió para pagar deudas contraídas durante las guerras de la independencia¹⁵, pero ello también permitió nuevas corrientes de endeudamiento, especialmente con Gran Bretaña. Esto no hubiera ocurrido de no darse el *boom* del guano. En el cuadro siguiente se muestra el destino del gasto estatal proveniente de los ingresos guaneros:

Cuadro II.1

USO DE LOS INGRESOS GUANEROS POR PARTE DEL ESTADO

Reducción de impuestos a los pobres	7%
Expansión burocracia civil	29%
Expansión burocracia militar	24.5%
Pagos a extranjeros	8%
Pagos a peruanos	11.5%
Inversión en ferrocarriles	20%

Fuente: Hunt, Shane, *Growth and Guano in the Nineteenth Century Peru*, New Jersey: Princeton University, Research Program in Economic Development, Discussion Paper, N° 34, 1973, p.80

Un análisis más detallado de lo que implicaba la segunda de las categorías mencionadas muestra el intento de fomentar el desarrollo económico, pues en ella no sólo se encontraban empleados públicos, sino también trabajadores relacionados con los sectores de educación y salud. Así, los receptores de los ingresos guaneros que tenían una alta propensión marginal a importar constituían menos del 50% del total, contraviniendo la generalización de

15. Inclusive se pagó a aquellos que habían provisto de esclavos antes de la abolición de la esclavitud en 1854.

Levín. Aún así, la propensión marginal a importar de aquellos sectores no era mayor que 0.5.¹⁶ Entonces la conclusión es evidente: los ingresos generados por el guano crearon una demanda sustancial por bienes y servicios producidos internamente, lo que desvirtúa completamente la hipótesis de la economía de enclave. Pero esto tampoco implica que la economía interna fue estimulada. La economía peruana creció en la época del guano, lo que puede evaluarse a partir de la evolución de los salarios reales. Estos subieron en Lima a más del 50% durante los cuarenta años del auge del guano o, lo que es lo mismo, a 3% anual. Este hecho debería haber incentivado las migraciones hacia la capital (es decir, la migración de las áreas con bajos salarios reales a aquellas con altos salarios reales), pero ello no ocurrió. A pesar de que se trataba de economías de subsistencia con bajos salarios reales, la población en la sierra creció más. La población en Lima creció en 6%, mientras que el total de la fuerza laboral se redujo en 17%, especialmente en los sectores industriales, que no podían competir con las importaciones en un entorno de apertura económica.

La explicación es clara. El guano no era intensivo en trabajo; dada la competencia de productos importados, los sectores intensivos en trabajo (especialmente la industria) disminuyeron el empleo. Por eso, la economía creció lentamente, sin que el empleo aumentara en la misma proporción. Este crecimiento lento de escasa diversificación puede atribuirse a tres factores: la falta de capacidad empresarial para diversificar; la ausencia de experiencia organizacional; y la estructura social heredada de la colonia. El guano proveyó los recursos pero, al mismo tiempo, la *bonanza rápida y fácil* destruyó los incentivos para el desarrollo de cualidades empresariales, que son la base para el crecimiento y el desarrollo. Las importaciones aumentaron considerablemente a una tasa de 5.6% anual entre 1830 y 1849, especialmente la de los textiles provenientes de Francia y Gran Bretaña en desmedro de la producción industrial interna. La economía del Perú se había convertido en una *economía rentista*: exportaba guano e importaba prácticamente todos los productos manufacturados siguiendo la teoría de las ventajas comparativas del comercio internacional, al

16. Hunt, Shane, *op.cit.* p. 85.

igual que lo había hecho durante la colonia con el oro y la plata. La discusión entre libre comercio y proteccionismo aparecía en el centro de los debates ideológicos.

Cabe hacer una precisión. Una economía rentista se caracteriza por la capacidad de obtener enormes ingresos del intercambio comercial a partir de la abundancia de un recurso natural. Esto ocasiona una tendencia a sobrevaluar la moneda nacional (es decir, un tipo de cambio bajo) que impedía el crecimiento de industrias exportadoras, las cuales, al no contar con una *ventaja natural* requerían de un tipo de cambio mayor para poder exportar. Si se considera que esto se suma a una debilidad empresarial interna, es comprensible que en la época del guano se produjera un acceso grande de capitalistas extranjeros. El conocimiento de los mercados internacionales les permitió dominar el comercio importador.

Además, la economía rentista produce un efecto psicológico.¹⁷ La riqueza se genera por la propiedad del recurso y no por el esfuerzo. Las clases sociales que controlaban el recurso vivían como rentistas y no como empresarios. La ausencia de esta clase empresarial habría estado en el corazón de la oportunidad perdida con el guano. La falta de empleo en un sector poco intensivo en mano de obra influyó en fomentar una distribución de ingresos muy desigual.¹⁸

6. Después del guano: otros recursos naturales

El fin de la época del guano en la década de 1870 (por agotamiento del recurso) y la Guerra del Pacífico condujeron al colapso de la economía. Después de esto se inició un lento proceso de reconstrucción nacional. Entre las elites predominaba la idea de atraer capital extranjero para desarrollar nuevas industrias de exportación.¹⁹

17. *Ibid.*, p.111.

18. Berry, Albert, "International Trade, Government and Income Distribution in Perú since 1870", en *Latin America Research Review*, vol. XXV, N° 2, 1990, pp. 31-60.

19. Thorp, Rosemary y Geoffrey, Bertram, Perú: 1890-1977. *Crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Mosca Azul, 1985, p. 29.

En la última década del siglo XIX, la economía peruana presentó un esquema diversificado de crecimiento: por un lado, el desarrollo de nuevos sectores exportadores y, por otro, la expansión de un sector industrial dirigido al mercado interno. ¿Cómo pudieron combinarse estos factores --aparentemente contradictorios-- que permitieron cierto grado de desarrollo autónomo?²⁰

El crecimiento exportador incrementa la demanda interna. En ese sentido, los sectores que reciben los ingresos por las exportaciones contribuyen al crecimiento de la demanda. Si la economía se encuentra abierta hacia el exterior, esa demanda puede dar lugar a uno de estos procesos: o bien el fomento del desarrollo de las industrias locales, o bien el incremento (mayor aún) de las importaciones. Esto último es típico de lo que al estudiar la época del guano Levín llamaba economía de enclave, es decir, del tipo de economía en la que el crecimiento exportador no se articula con el desarrollo de una industria nacional.

En el caso peruano, se siguió el primero de los caminos, pues las tarifas arancelarias aumentaron fuertemente. En 1891, el 80% de las partidas de importación tenía un arancel de 39%. ¿Qué razones originaron este aumento en aranceles y, por ende, una protección a la industria nacional? Las razones fueron básicamente fiscales. No existían impuestos a las exportaciones (se habían eliminado durante la época del guano), tampoco podía recurrirse a los préstamos externos, pues el país había incumplido el pago de la deuda externa. La única opción para elevar los ingresos fiscales de manera rápida era elevar los aranceles.

De este modo, la expansión de la demanda a partir de los sectores exportadores, sumada a los aumentos arancelarios, permitió el crecimiento industrial dirigido al mercado interno. Este proceso sustitutivo de importaciones, sin desincentivar exportaciones, fue posible gracias a la depreciación de la moneda nacional: en 1890 el tipo de cambio era de 39.67 peniques británicos por sol, mientras que en 1897 (año en que se estableció el patrón oro en el Perú) llegó a 24 peniques.

Los productos exportables que dominaron la escena nacional fueron la plata, el azúcar, la lana, el caucho y el algodón. En

20. *Ibid.*, p. 51.

1895, el 35% del total exportado correspondía al azúcar, el 26% del total a la plata, el 15% lana y el 14% caucho. Hacia 1900, el azúcar seguía liderando las exportaciones peruanas (32%), seguida por la plata (22%), el cobre (18%) y el caucho (13%); la lana había reducido su participación a 7%. La diversificación exportadora fue una característica distintiva de la economía peruana.

El crecimiento exportador continuó hasta la gran depresión mundial de 1929. El azúcar mantuvo la tendencia creciente en relación con el total de las exportaciones. En 1920 alcanzó una cima, pues llegó al 42% del total de las exportaciones. Ese mismo año, el algodón alcanzó el 30% del total, mientras que el caucho bajo hasta casi desaparecer. La plata, el cobre y el petróleo, por otra parte, representaron el 17% de las exportaciones.²¹ Durante este auge exportador, es destacable el papel de la región costera, pues el algodón y el azúcar producidos en esa región natural alcanzaron el 72% del total exportado.

A diferencia de lo ocurrido a fines del siglo XIX, la diversificación exportadora no se articuló con el crecimiento industrial. Esta vez, los aranceles fueron bajos en términos relativos. El auge exportador fue de tal magnitud, que toda la reinversión se hizo en los mismos sectores exportadores, dadas las expectativas de ganancias. Adicionalmente, la adopción del patrón oro en 1897, la entrada de capital extranjero y la aparición del tipo de cambio favorecieron también las importaciones en desmedro de la industria nacional. Dada la alta rentabilidad de los sectores exportadores, no había ninguna clase empresarial motivada para desarrollar la industria. Los ingresos de las exportaciones se dirigían hacia las importaciones, con lo cual se retomó la teoría de las ventajas comparativas.

Fue así como se llegó a la década de los cincuenta, calificada por Thorp como el "paraíso de la ortodoxia". En dicha época se desarrolló "[...] un sistema orientado por las exportaciones, en el cual las dificultades cíclicas de la balanza de pagos, se controlaban a través de las contracciones de la demanda interna y devaluaciones cambiarias; un sistema en el que tanto la entrada de capital foráneo como la repatriación de utilidades eran prácticamente

21. *Ibíd.*, p. 40.

irrestringidas y en el que la intervención y participación estatales eran mínimas".²² Entre 1950 y 1962, el déficit fiscal promedio anual fue de -0.2% del PBI, la inflación fue de 7.0% anual, el PBI creció anualmente a una tasa de 5.3% y la deuda externa ascendía a US\$ 158 millones de dólares. El crecimiento se financiaba con inversión privada tanto nacional como extranjera, gracias al ingreso de capitales del exterior en la forma de inversión extranjera directa. Resultaba difícil creer que tres décadas después, el país se encontraría en un caos macroeconómico.

En contraste con estos indicadores macroeconómicos positivos, las estrategias de los gobiernos consideraban la problemática social, la cual, gradualmente, originaría un viraje hacia la práctica de modelos intervencionistas. Por un lado, los beneficios del crecimiento no llegaban a los más pobres y, por otro, la característica dual de la economía peruana acentuaba una distribución de ingresos cada vez más desigual. Si a lo anterior se suma la crisis externa de 1958-1959, originada en la caída de los precios internacionales de los productos peruanos de exportación, no es de extrañar las presiones por un cambio del modelo, que se iniciaría con el gobierno de Belaunde en 1962 y se profundizaría con el golpe militar del Gral. Velasco. En el capítulo siguiente se explora con detalle el gobierno de Belaunde.

22. *Ibíd.*, p. 311.

III. El primer gobierno de Belaunde (1963-1968)

1. Introducción

El análisis de la experiencia peruana entre 1963 y 1968 pone de relieve dos aspectos cruciales relacionados con el diseño y la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo. En primer lugar, la importancia de los aspectos políticos en la implementación de una estrategia de desarrollo. No son suficientes los buenos deseos: para poder poner en marcha un proyecto de desarrollo se requiere de un consenso político (o, en todo caso, de una coalición de apoyo de diversos grupos de la sociedad que sea suficientemente fuerte) que viabilice la estrategia.

En segundo lugar, las medidas políticas que conforman la estrategia no pueden violar de manera permanente los equilibrios macroeconómicos. Los desequilibrios fiscales y externos no son sostenibles por períodos prolongados. Tarde o temprano se necesitan ajustes que suponen costos y cuya viabilidad también depende del soporte de diversos grupos que interactúan en el escenario económico. De esta manera, la inestabilidad política y los desequilibrios económicos fueron problemas recurrentes durante este período.

2. Los entornos cambiantes: aspectos políticos, económicos y sociales hacia 1963

2.1 El escenario político

Hasta los años sesenta, el poder político reflejaba una alianza entre las elites domésticas y el capital extranjero --que sostenía políticamente a los gobiernos de turno, especialmente los de Odría (1948-56) y Prado (1956-62). Esta coalición operaba en los sectores primario-exportadores, en un entorno económico guiado por el libre mercado.

A partir de los años sesenta, esta alianza se vio debilitada por la aparición de nuevos grupos sociales y de una estratificación

social más compleja originada por los procesos de transformación de la economía cuando se iniciaban los intentos de industrialización del país. En aquella época, la modernización, respaldada por la presencia de un sector industrial fuerte, era el símbolo del desarrollo. Los nuevos sectores urbanos informales (que aparecieron a partir de las migraciones del campo a la ciudad) y la pequeña burguesía doméstica intentaban ser atraídos por los partidos políticos existentes (APRA, Acción Popular y Unión Nacional Odrísta). Por eso, no es de extrañar que aparecieran nuevas organizaciones políticas: en 1962 se presentaron a las elecciones presidenciales siete partidos políticos.

En junio de 1962 hubo elecciones generales en el Perú. La principal organización política partidaria era la *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA), fundada a fines de la década de los años veinte, como un partido revolucionario, populista y radical, por Víctor Raúl Haya de la Torre. Tenía el apoyo de los trabajadores agrícolas, los pobres urbanos (que vivían en las barriadas, luego bautizadas como “pueblos jóvenes”), las clases medias bajas y, en general, de los sectores *antioligárquicos*. Además de ello, este partido contaba con una notable capacidad de organización que le permitía defender a los pobres frente a las autoridades; gracias a esa organización y disciplina, el APRA también tenía mucha presencia entre los maestros, policías, etc. El APRA nunca había llegado al poder, básicamente por la oposición de las Fuerzas Armadas, y tanto por razones ideológicas como por una disputa sangrienta entre ambos en 1932. Mediante diversos mecanismos, las Fuerzas Armadas siempre vetaron la llegada del APRA al poder. En un intento de ser aceptado, el APRA abandonó su retórica anti-oligárquica en la década de los cincuenta y llegó a pactar con Prado en 1956. Así se inició el período denominado *convivencia* (1956-62).

Su principal opositor era *Acción Popular*, partido político surgido en 1956 en torno del arquitecto Fernando Belaunde Terry. Había participado en las elecciones presidenciales de 1956, sin alcanzar la mayoría necesaria para lograr la presidencia. Este partido aglutinaba a las clases medias y buscaba promover a los sectores tradicionales (*los pueblos olvidados*), rompiendo el poder

de la coalición entre la elite doméstica y el capital extranjero¹. La presencia de Belaunde reflejaba un proceso de cambio de la sociedad peruana a partir de la década previa: las clases medias, los campesinos y la burguesía industrial nacional naciente. Se iniciaba un profundo cuestionamiento al control del Estado por parte de la elite oligárquica.

La tercera fuerza política era la Unión Nacional Odrísta (UNO), partido de derecha apoyado por la elite. Representaba la política económica liberal y la defensa de los intereses de la oligarquía. Odría había sido Presidente del Perú entre 1948 y 1956 con un estilo populista de derecha, el cual se había manifestado en la construcción de obras públicas y la distribución de alimentos. Esto le había generado apoyo de los pobladores urbano-marginales.

En medio de muchos rumores de fraude, los resultados de las elecciones presidenciales fueron las siguientes: el APRA logró 32.97% de los votos, Acción Popular obtuvo 32.12% y Odría (quien lideraba la Unión Nacional Odrísta) logró 28.45%. La Constitución Política del Perú vigente ese año (promulgada en 1933) estipulaba en su artículo 128 que el mínimo para lograr la presidencia era un tercio de los votos, es decir, 33.33%. Al no alcanzar ninguno de los candidatos esa cifra, correspondía al Congreso decidir quién sería el Presidente de la República. Sin embargo, existían ciertos elementos que le otorgaban fuerza a la presunción de fraude, como el registro de los votantes, la distribución de las balotas y la composición del Jurado Nacional de Elecciones, responsable tanto del conteo de votos como de la supervisión de todo el proceso.

Resulta interesante mencionar que en Lima, Odría obtuvo 36.45% de los votos, Belaunde 32.34% y Haya de la Torre, 25.52% de los mismos. Haya de la Torre lograba respaldo al interior del país, especialmente en el denominado *sólido norte*, mien-

1. Para algunos autores, el viraje del APRA manifestado en el apoyo a Prado llevó a que en la campaña presidencial de 1956 Belaunde presentara ideas reformistas que el APRA había abandonado. Véase, por ejemplo, Caballero, José María, *From Belaunde to Belaunde: Peru's Military Experiment in Third Roadism*, Cambridge: University of Cambridge, Centre of Latin American Studies, Working papers, N° 36, 1981, pp. 2-3.

tras que Odría lograba un sorprendente triunfo en Lima. El apoyo de Belaunde provino de la sierra y del sur del país.

Las Fuerzas Armadas publicaron un comunicado el 23 de junio donde declaraban que contaban con evidencias de irregularidades, especialmente sobre los departamentos donde el APRA había logrado mayoría. Con la intención de formar una alianza parlamentaria, Haya de la Torre inició negociaciones con los otros candidatos. Al concretarse el acuerdo con Odría se conformó la *coalición APRA-UNO*. Esta coalición posibilitaría la elección, por parte del Congreso, de Odría como presidente del Perú para el período 1963-1968. Paralelamente, las Fuerzas Armadas solicitaron al Jurado Nacional de Elecciones la anulación de las elecciones sobre la base de la presunción de fraude. En este contexto, las Fuerzas Armadas, que actuaban como garantes del proceso (lo que fue aceptado previamente por los principales partidos), dieron un golpe de estado en julio de 1962. La Junta Militar, presidida por el General Ricardo Pérez Godoy anuló las elecciones de 1962 y se comprometió a convocar elecciones en junio de 1963, un año después. En esas elecciones el triunfador fue Belaunde (con 39.05% de los votos), que fue seguido por Haya de la Torre (con 34.85%) y por Odría (con 25.52%).

¿Qué originó el incremento del caudal electoral de Belaunde en sólo un año? Varios factores. En primer lugar, la *convivencia* APRA-Prado había originado que el APRA perdiera legitimidad como un partido popular. En segundo lugar, la inclusión de la reforma agraria dentro de su plataforma política y la protección a la industria, posibilitaron ampliar el apoyo a Acción Popular entre las clases medias urbanas, los pequeños agricultores e industriales.² El sector industrial cuestionaba abiertamente la política económica de Prado; esto lo acercaba a las propuestas de Acción Popular. Se requería de un Estado planificador y creador de la infraestructura y era necesario ampliar el mercado interno. Belaunde llenaba ese vacío político, dado el viraje del APRA hacia la derecha.

2. Fitzgerald, E., *La economía política del Perú 1956-1978*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1981, pp. 69-70.

Además de esto influyó *el estilo del arquitecto*, como lo denominó Bourricaud.³ Belaunde había sido diputado por Lima entre 1945 y 1948 y fue lanzado a la presidencia del país en marzo de 1956 por un grupo de estudiantes, intelectuales y profesionales agrupados en torno del Frente Nacional de Juventudes Democráticas. *La conquista del Perú por los peruanos* y *el Perú como doctrina* fueron sólo dos de los muchos lemas usados por el arquitecto en sus campañas, que adquirieron notoriedad en una manifestación política llevada a cabo el jueves 8 de junio de 1956. Ese día nació el "belaundismo". ¿Qué había ocurrido?. El Jurado Nacional de Elecciones solicitaba 25,000 firmas para que un candidato pudiera formalizar su inscripción en el proceso electoral y se mostraba reacio a la aprobación de Belaunde como candidato.⁴ El plazo expiraba un día después y el éxito de la manifestación fue de tal magnitud que el Jurado tuvo que ceder y aceptar la inscripción de Belaunde. A pesar de ello, las elecciones presidenciales de 1956 fueron ganadas por Manuel Prado, con 568, 134 votos. Belaunde lo seguía con 477,638 votos y Hernando de Lavalle con 222,323 votos. Prado triunfó gracias al apoyo del APRA a quien le había prometido que recuperaría sus derechos y su legalidad como partido.⁵ Belaunde pasa a la oposición y promete a sus partidarios triunfar en 1962, pero para mantenerlos unidos debía fundar un partido. Así surgió Acción Popular.

Si bien es cierto las elecciones de 1963 le otorgaban la presidencia del país a Belaunde, Acción Popular no obtenía mayoría en el Congreso, dada la coalición de oposición entre el APRA y la Unión Nacional Odríista (Uno). Este pacto entre un partido considerado anti-oligárquico y otro pro-oligárquico puede entenderse de dos modos: o el APRA efectivamente viró hacia la derecha o se trató de una maniobra política, pues, dado el veto de los militares, esa era la única forma como el APRA podía allanar el camino

3. Bourricaud, François, *Poder y sociedad en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1989, pp. 257-263.

4. No son claras las razones para ello. Se arguye que Odría deseaba evitar la presencia de Belaunde para allanar el camino a uno de los candidatos oficialistas: Hernando de Lavalle o Manuel Prado.

5. Tamariz, Domingo, *Historia del poder. Elecciones y golpes de estado en el Perú*, Lima, 1995, pp. 322.

para llegar al poder. De cualquier modo, el electorado tuvo la impresión de que el APRA ya no era un partido popular. Esta situación fue aprovechada por Belaunde.

Esta alianza superaba en número de congresistas a la coalición oficialista, representada por los parlamentarios de Acción Popular y la Democracia Cristiana.

El nuevo presidente electo enfrentaba un difícil panorama: gobernar con la oposición del Congreso y con unas Fuerzas Armadas vigilantes de cualquier situación que la sociedad civil no pudiera solucionar (como lo habían demostrado en 1962). Además, tenía el compromiso de poner en funcionamiento una serie de programas reformistas, que respondieran a los intereses de otros grupos de la sociedad peruana como la clase media y los agricultores.

Muchas de las reformas de Belaunde implicaban un mayor gasto estatal que necesitaba de un correspondiente aumento en los ingresos fiscales. Sin embargo, esto último no fue posible, dado que la coalición APRA-Uno bloqueaba en el Congreso las iniciativas del ejecutivo, constituyéndose en una formidable oposición.⁶ Para algunos autores se trató de una maniobra del APRA para frustrar a la población por la ausencia de las reformas prometidas y de esta manera facilitar su llegada al poder en las elecciones presidenciales de 1969.⁷ Por ejemplo, el APRA estaba dispuesta a apoyar el incremento de sueldos para los maestros, pero votaba en contra de los impuestos que los financiaban. Las clases exportadoras (representadas por la Uno), también bloqueaban las reformas, pues atentaban contra sus intereses (éste fue el caso de la reforma agraria). Por lo tanto, el déficit fiscal y la lentitud en el avance de las reformas fueron un reflejo de las pugnas políticas por el poder. En ese entorno político inestable gobernó Belaunde entre 1963 y 1968.

2.2 El escenario económico

A fines de la década del cincuenta fue nombrado Ministro de Finanzas y Primer Ministro Pedro Beltrán, quien tuvo singular

6. Wise, Carol, *Perú Post 1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990, pp. 111-118.

7. Fitzgerald, E., *op. cit.*, p.70.

éxito en solucionar los desequilibrios (tanto fiscales como externos) que mostraba la economía peruana durante la crisis de 1958-59. El gobierno de Prado había incurrido en un déficit fiscal creciente que presionaba el tipo de cambio hacia el alza. Desde su diario (*La Prensa*) Beltrán planteaba la necesidad de introducir reformas liberales para estabilizar la economía y fue convocado por Prado para conformar un nuevo gabinete en julio de 1959. Sus medidas de ajuste coincidieron con el inicio de las actividades exportadoras de cobre de la mina de Toquepala (proyecto minero iniciado en el gobierno de Odría) y con el comienzo del auge de la harina de pescado. En un entorno liberal, esta feliz coincidencia posibilitó que el sector privado retomara la confianza y que el ingreso de capitales extranjeros no sólo detuviera los aumentos del tipo de cambio, sino incluso que éste se redujera.

El presupuesto fiscal fue equilibrado a través de un aumento en los impuestos, combinado con un incremento más lento del gasto público. Los ingresos fiscales subieron de 12.0% del PBI en 1958 a 15.5% del PBI en 1961, mientras que los gastos fiscales sólo lo hicieron de 13.8% a 14.9% en el mismo período.⁸ La brecha fiscal fue revertida. Esto permitió el ahorro fiscal. El boom exportador había facilitado la estabilización. El principal contribuyente y, por ende, *responsable* de esta situación fue la "Southern Peru Cooper Corporation". Este programa de estabilización ortodoxo contrajo la demanda interna, lo que produjo un retroceso de la actividad productiva en el primer semestre de 1959, que fue revertida gracias al "boom" exportador mencionado. La demanda externa reemplazó a la demanda interna. Prueba de ello es que la participación de las exportaciones pasó de 17% del PNB a 21% entre 1958 y 1963.

Un aspecto que definiría las bases de un nuevo estilo de desarrollo fue la promulgación de la "Ley de Promoción Industrial" durante la gestión de Beltrán. Mediante esta ley, se ofrecían incentivos a la inversión industrial a través de la eliminación de aranceles a la importación de equipos y bienes intermedios y también mediante la posibilidad de reinvertir las utilidades libres de im-

8. Kuczynski, Pedro Pablo, *Peruvian Democracy under Economic Stress*, New Jersey: Princeton University Press, 1977, p. 43.

puestos. Esto era aplicable a la producción de bienes que la ley definía como básicos. Esto significaba un cambio de la tendencia previa, pues el Perú se había caracterizado por sus bajos aranceles y ahora se introducía un sistema de aranceles escalonados. Se habían sentado las bases para la introducción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

A través de una serie de beneficios para favorecer la instalación de industrias fuera de Lima, esta ley incluía además incentivos a la descentralización. En el fondo, se trataba de un reconocimiento de la necesidad de fomentar el desarrollo manufacturero, dadas las crisis externas, consecuencia de la inestabilidad de precios internacionales de 1953-54 y 1957-58.

La Junta Militar, que gobernó al Perú entre 1962 y 1963, en el plano económico, introdujo algunas reformas institucionales dignas de mencionar. En primer lugar, con la finalidad de preparar un plan de desarrollo quinquenal, se estableció el *Instituto Nacional de Planificación*. En segundo lugar, en 1962, se creó el *Banco de la Vivienda*, con el objetivo de inyectar recursos financieros (provenientes del capital privado y de préstamos oficiales) para la construcción de viviendas en los sectores medios.

2.3 El escenario social

El crecimiento exportador de la década del cincuenta había mostrado significativos avances en el plano macroeconómico, pero la desigualdad social era evidente debido, en parte, al patrón de desarrollo seguido y, en parte, a la herencia colonial. En 1961 el 20% más pobre de la población percibía sólo el 2.5% del ingreso nacional, cifra inferior a la de Brasil (4.2%) y a la de México (4.2%) y sólo igual a la de Colombia. El 10% más rico percibía el 49.2% del ingreso nacional, situación similar a la de Brasil (49.0%), a la de Colombia (48.0%) y a la de México (49.9%).⁹

Esto significa que el decil más rico de la población recibía 49 veces más ingreso que el decil más pobre. Si bien esto también se cumplía para los otros tres países mencionados, la desigualdad

9. Webb, Richard, *Government Policy and the Distribution of Income in Perú, 1963-1973*, Cambridge: Harvard University Press, 1977, pp. 6-7.

relativa del Perú era mayor, pues lo recibido por el decil más pobre era menor que en el caso de Brasil, Colombia y México.

Entre los ricos, se encontraban aquellos que tenían propiedades. El 19% del ingreso nacional era recibido por los *propietarios*, conformado por alrededor de 200 familias cuyos ingresos anuales eran superiores a los US\$ 40,000 dólares. Estas familias eran *focalizadas* como sujetas de las políticas redistributivas.¹⁰ La clase media, conformada por aquellos cuyos ingresos se encontraban entre US\$ 2600 y US\$ 40,000 dólares, captaban el 11.4% del ingreso nacional, estimando Webb que estaba conformada por cerca de 30,000 personas. Estas dos clases compartían costumbres y estaban localizadas básicamente en Lima.

Las familias en el cuartil inferior de la pirámide de ingresos (25% más pobre) tenían ingresos anuales de entre US\$ 40 y US\$120 dólares. En él se encontraban, en primer lugar, los pequeños agricultores de la sierra, la mayoría de los cuales eran indígenas que no hablaban castellano. Sin embargo, los pobres rurales no conformaban un grupo social cohesionado, sino que su principal característica era la fragmentación. Existían algunos cuyos ingresos se encontraban por debajo de un nivel de subsistencia y otros menos pobres. La desigualdad de ingresos entre los pobres rurales era una característica notoria, que predomina hasta nuestros días. En segundo lugar, estaban los pobres urbanos, autoempleados en pequeñas ciudades. Sólo el 20% se encontraba en Lima.

3. Política económica 1963-1968

3.1 El auge del modelo

Durante el gobierno de Belaunde se puso en marcha en el Perú la *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI). Para ello, la expansión del mercado interno (a partir de aumentos en la demanda interna y, más específicamente, en el gasto público) y un papel más activo del Estado en la economía eran ele-

10. *Ibíd.*, p. 8.

mentos esenciales de la estrategia. Como se verá más adelante, el sector público se transformó, pues se pasó de un Estado pequeño, con finanzas sólidas (durante la década previa) a un Estado muy grande, con un inadecuado soporte fiscal.

Entre 1963 y 1968, el crecimiento anual promedio fue de 4.4%, es decir, menor al logrado entre 1950 y 1962 (5.3%). La inflación promedio anual fue de 11.6% (es decir, mayor que el 7% conseguido entre 1950 y 1962). La situación fiscal pasó de un superávit de 0.2% promedio para el período 1950-62 a un déficit de 2.1% promedio anual entre 1963 y 1968. Finalmente, la deuda externa, que a fines de 1962 alcanzó US\$ 158 millones, llegó a US\$ 737 millones en 1968 (es decir, se quintuplicó).

Belaunde, que representaba a las clases medias, inició su gobierno enviando al Congreso una serie de iniciativas entre las que se encontraban un proyecto de ley de Reforma Agraria. Además de ello, prometió solucionar el problema de La Brea y Pariñas (más adelante se desarrollará este tema crucial durante la década de los sesenta) e inauguró el sistema de Cooperación Popular, antecedente importante relacionado con la política social posterior. Nacionalizó la Caja de Depósitos y Consignaciones, entidad conformada por un consorcio de bancos privados que se encargaba de la recaudación de tributos y que le prestaba dinero al gobierno central con altas tasas de interés. Sus funciones fueron asumidas por el *Banco de la Nación*.

Durante los primeros tres años de su gobierno continuó el crecimiento basado en las exportaciones, consolidado durante la presencia de Pedro Beltrán en los últimos años del gobierno de Prado, pero con una diferencia fundamental: mientras que durante el período de Beltrán, se trató de un crecimiento en el volumen exportado, entre 1963 y 1966 el valor exportado se incrementó gracias a un aumento en los precios internacionales del cobre y de la harina de pescado. Además, en los primeros años la inversión privada declinó, en parte debido a la incertidumbre política originada tanto por la situación previa (el gobierno de la Junta Militar) como por ciertas medidas propuestas por Belaunde (entre ellas la de la reforma agraria). Sin embargo, esta caída de la inversión privada fue contrarrestada por la inversión pública, especialmente en construcción, por lo que la inversión total se mantuvo constante. El lema *el Perú construye* puede servir de definición del primer

gobierno de Belaunde. Los masivos incrementos de inversión pública, especialmente del gasto en construcción, marcaron el período analizado y reflejaban la visión de un Estado que jugaba un papel preponderante en el proceso de desarrollo económico.

En el ámbito político el auge inicial fue refrendado por el triunfo de la alianza gobiernista en las elecciones municipales de 1963 (a pesar de que la Constitución de 1933 las exigía, éstas nunca se habían llevado a cabo) a través de las cuales fue ungido como Alcalde de Lima Luis Bedoya Reyes, quien repetiría su triunfo en las elecciones municipales de 1966. La alianza gubernamental, conformada por Acción Popular y la Democracia Cristiana, obtuvo el 47% de la aceptación popular inclusive en zonas del país dominadas por el APRA.

Sin embargo, no todo era favorable. Habría que resaltar dos aspectos. En primer lugar, días después de la asunción al poder, un grupo de campesinos de la sierra invadió las haciendas para *tomarle examen* a las propuestas de Belaunde de redistribuir las tierras. Este hecho continuó, y se constituyó una guerrilla en torno de la figura de Luis de la Puente Uceda y su agrupación política, el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), que antes formaba parte del APRA, y que se denominaba el *APRA Rebelde*. Su posición era recalcitrante, y anunciaron una lucha armada contra el fracaso de la clase burguesa en el gobierno del país. Buscaban liquidar la oligarquía feudal y expulsar al imperialismo. Ante ello, las Fuerzas Armadas recibieron el encargo de Belaunde de controlar las guerrillas. Se iniciaron varios combates en la sierra peruana. El resultado fue el asesinato de De la Puente, la muerte de 8000 campesinos y la supresión de la guerrilla en 1965.¹¹

En segundo lugar, Belaunde *llegó al gobierno, pero no al poder*, pues la Constitución de 1933 le otorgaba mucho poder al Congreso. Por ejemplo, el Congreso podía interpelar y cambiar ministros, pero el Presidente no tenía el poder de convocar nuevas elecciones parlamentarias cuando sus ministros no recibían el voto de confianza; además, aprobaba todos los impuestos, por lo que podía aprobar gastos sin contrapartida de impuestos (por lo cual, muchos

11. Jaquette, Jane, *The Politics of Development in Perú*, Cornell University, 1971, p. 147.

presupuestos públicos aprobados eran desequilibrados); y, por último, el Presidente no podía vetar las leyes emanadas del Congreso. En esas circunstancias, lo único que quedaba era *convencer* al Congreso, lo que suponía establecer una especie de alianza con la coalición APRA-Uno, situación que sólo se daña en 1967, en la denominada *Superconvivencia*.

En la visión del gobierno, que combinaba la industrialización por sustitución de importaciones con inversiones públicas crecientes, se observan dos problemas claros: por un lado, la poca atención a la agricultura y, por otro, la falta de equilibrio fiscal. El incremento del gasto fiscal no fue acompañado por un crecimiento de los ingresos tributarios en el mismo ritmo, lo que explicaría la tendencia recurrente al déficit fiscal. A ello habría que agregarle la escasez de divisas tal como se presenta en el cuadro III.1, que divide al período 1963-68 en dos subperíodos, 1960-65 y 1965-68:

Cuadro III.1

TASAS DE CRECIMIENTO POR SECTORES
(en porcentaje)

	1960-1965	1965-1968
Agricultura	2.1	-1.2
Pesca	7.8	11.1
Minería	3.0	2.3
TOTAL Primarios	2.7	0.6
Manufactura	8.9	5.7
Otros sectores	7.7	2.5
TOTAL PNB	6.6	2.7

Fuente: Schydrowsky, Daniel y Juan Julio Wicht, *Anatomía de un fracaso económico. Perú 1968-1978*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1982, p.20.

En el cuadro III.1 puede observarse que los sectores primarios, generadores de divisas (agricultura, pesca y minería) crecían más lentamente que los demandantes de divisas (manufactura y otros sectores). La brecha externa resultante fue cubierta durante este periodo por endeudamiento externo que, como se ha visto, se quintuplicó entre 1963 y 1968. Expandir la demanda interna con un tipo de cambio fijo, presiona sobre importaciones y agota reservas, por lo

que la estrategia tiene un límite. De este modo, déficit fiscal y brecha externa requerirían, tarde o temprano, un programa de ajuste, pues ninguna economía puede gastar más que sus ingresos de manera indefinida, según se analizó en el primer capítulo.

El tema del déficit fiscal amerita mayores comentarios. El manejo de las cuentas públicas requiere de un aparato institucional que lleve las cuentas adecuadamente, de modo que pueda proporcionar a tiempo la información necesaria, para poder tomar decisiones correctas. Esta no era la situación peruana. Las cuatro agencias responsables de la política económica (el Ministerio de Finanzas, El Ministerio de Desarrollo y Obras Públicas, la Oficina de Planificación y el Banco Central) no coordinaban labores de la manera más adecuada. En opinión de Kuczynski (1977), los bajos sueldos públicos y la tradición por la cual la elite económica no trabajaba en el sector público limitaban que las personas más capacitadas se emplearan en el gobierno. No existía un sistema efectivo de control del gasto. En esas condiciones las medidas fiscales dependían mucho de la presión de los políticos y diversos grupos de interés. Inclusive, de las cuatro agencias mencionadas, a manera de ejemplo, el Banco Central favorecía un rígido control del gasto público (en la actualidad ello no le corresponde al Banco Central), mientras que el Instituto Nacional de Planificación, influido por las ideas de la CEPAL daba prioridad al análisis de las rigideces estructurales de la economía y le prestaba menor atención al desenvolvimiento de las finanzas públicas. Este conflicto de miradas reflejaba los puntos de vista opuestos en el ámbito internacional entre el Fondo Monetario Internacional y la CEPAL, muy en boga en los años sesenta. En ese contexto la evolución de las finanzas públicas fue como se muestra a continuación:

Cuadro III.2

INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES (como % del PBI)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Ingresos fiscales	15.5	15.2	16.7	16.7	17.4	17.3	16.9
Gastos fiscales	14.9	15.3	16.7	18.6	20.3	20.6	21.2
Resultado fiscal	0.6	-0.1	-	-1.9	-2.9	-3.3	-4.3

Fuente: Banco Central de Reserva, *Memoria 1970*, pp. 39-45.

De esta manera, la debilidad de la administración pública, la oposición del Congreso y la extendida corrupción reducía considerablemente los márgenes de maniobra del gobierno. La intransigencia del Congreso colocó el régimen a la defensiva, haciendo poco viable equilibrar las finanzas públicas ante una situación política tan poco favorable. De paso, impidió que Acción Popular pusiera en marcha varias de las *reformas antioligárquicas* que había prometido en su campaña electoral y que fueron minando sus intentos reformistas y, con ellos, el soporte de quienes lo habían respaldado en 1963.

3.2 La crisis del modelo económico: el ajuste 1967-1968

Hacia 1967, el déficit fiscal de 4.3% del PBI, sumado a la creciente brecha externa hacía evidente la necesidad de un ajuste. ¿Qué había ocurrido?

Entre 1963 y 1968 el volumen exportado (básicamente cobre y harina de pescado) había aumentado en 21%, mientras que el precio de los mencionados recursos lo había hecho en 95%.¹² Esto significa que el valor exportado aumentó más por precios que por volumen. Varios factores incidieron en este lento crecimiento del *quantum* exportado:

- En opinión de Wise,¹³ no se mantuvo un ritmo adecuado de exploración e inversión en los sectores exportadores. Ello se explicaba por una cuestión de *rendimientos decrecientes*, pues hasta los años cincuenta, el Perú ampliaba su capacidad de exportar recursos naturales explotando otro recurso cuando la situación lo ameritaba. Es decir, aprovechando la riqueza del país, se pasaba de un recurso a otro. Por eso, en la década de los sesenta, el país tenía un sector exportador bastante diversificado. Sin embargo, a partir de cierto momento, para seguir aumentando la producción exportable se requieren inversiones más sofisticadas y estudios más profundos de exploración previos a la inversión. De este modo

12. Kuczynski, Pedro Pablo, *op.cit.*, p. 128.

13. Wise, Carol, *op.cit.*, pp. 90-135.

se pasaría de un crecimiento extensivo a uno intensivo. Este nuevo salto en inversión en recursos naturales requería de un entorno similar al existente en la década del cincuenta, es decir, mucho más liberal que el prevaleciente durante el período estudiado.

- La declinación de la inversión privada en los primeros años del gobierno de Belaunde, atribuible por un lado a la incertidumbre política causada por el golpe de Estado de 1962 y al nacionalismo inmerso en las campañas presidenciales de 1962 y 1963, que originó que el capital extranjero ya no fuera visto tan favorablemente como en la década anterior. Incluso el capital extranjero no deseaba iniciar nuevos proyectos hasta que el Congreso aprobara ciertos beneficios tributarios (no contemplados en el Código de Minería) a la inversión extranjera.
- El atraso cambiario (típico de los programas de crecimiento hacia adentro) también conspiraba contra la rentabilidad de las exportaciones. El tipo de cambio nominal se mantuvo en 26.82 soles por dólar entre 1961 y 1966.

Por el lado de las importaciones, por varias razones, éstas tuvieron un importante incremento entre 1965 y 1966. En primer lugar, la política fiscal expansiva, manifestada en una mayor demanda interna, elevaba las importaciones. El Banco Central estimó una elasticidad de 1.5 para las importaciones, lo que significa que un aumento del ingreso en 1% incrementaba las importaciones en 1.5%. Estas importaciones, que excedían a las exportaciones fueron financiadas por deuda externa de corto plazo, inicialmente del sector privado y luego del sector público. Estas dos razones (el exceso de gasto interno y los préstamos externos del sector público) conectan la brecha externa con el déficit fiscal.

En este contexto la necesidad de un programa de ajuste no se hacía esperar. Las presiones por una devaluación eran cada vez mayores. La *batalla por los impuestos*, que implicaba pedidos de aprobación de impuestos al Congreso, se convirtió en asunto de todos los días. Por su parte, la devaluación era políticamente difícil, después de ocho años de haber mantenido fijo el tipo de cambio (26.82 soles por dólar). Alterarlo mostraría un fracaso del régimen, aunque tarde o temprano tenía que hacerse. Belaunde

sostenía que el problema no estaba en el tipo de cambio, sino en el desequilibrio fiscal, que no se solucionaba por la oposición del Congreso a aprobar un paquete tributario. En caso de devaluar, el Presidente asumiría el costo político, no así el Congreso, quien era señalado como el verdadero culpable del desequilibrio fiscal. Finalmente, devaluar sin solucionar la cuestión fiscal, no arreglaría la crisis económica. La inflación, resultante del déficit fiscal, atrasaría nuevamente el tipo de cambio, obligando a un nuevo ajuste cambiario posterior.

El 1 de setiembre de 1967 no hubo otra alternativa que devaluar; el tipo de cambio subió a 38.70 soles por dólar (un aumento de 44%). El 31 de mayo de 1968 Belaunde nombró un nuevo gabinete ministerial, presidido por Oswaldo Hercelles, aunque la figura del mismo era Manuel Ulloa, nombrado Ministro de Hacienda. En junio, Ulloa logra convencer al APRA de la necesidad del paquete tributario. El Congreso le otorgó al gobierno central poderes extraordinarios para que pudiera legislar durante 60 días. ¿Qué hizo cambiar al APRA? Probablemente el temor de un golpe de Estado, que impediría las elecciones previstas para junio de 1969 en las que el APRA pensaba presentar a Víctor Raúl Haya de la Torre a la presidencia. El APRA se había convencido de que la posibilidad de un golpe de estado era real, a menos que se recuperara la estabilidad económica y política.

Cuando el nuevo gabinete asume el poder, las reservas ascendían sólo a US\$ 69 millones, incluyendo un préstamo del FMI por US\$ 42.5 millones. Ese año tenían que pagarse US\$ 150 millones por concepto de deuda. Ulloa, en uso de los poderes extraordinarios otorgados por el Congreso, puso en marcha un paquete tributario para equilibrar el presupuesto, refinanció la deuda externa y se comprometió a asegurar inversiones mineras en cobre, especialmente en las concesiones de Cuajone y Anaconda.

A esta alianza entre el APRA y Acción Popular se le denominó *Superconvivencia*. Durante este tiempo, se introdujeron varios impuestos. No sólo se solucionó la crisis fiscal, sino que se crearon nuevos impuestos (por ejemplo, el impuesto a la propiedad) y se diseñó un sistema tributario más progresivo, que reduciría la inequidad, pues la mayor carga impositiva estaba en las clases altas y no en las clases medias. Ulloa logró recuperar la confianza y asumió un liderazgo dentro del partido; inclusive fue voceado

como candidato presidencial por Acción Popular para las elecciones presidenciales de 1969.

4. El problema con la IPC y el golpe de Estado

El 3 de octubre de 1968, un golpe de estado encabezado por el general Juan Velasco Alvarado depone al presidente Belaunde y se inicia un gobierno militar de 12 años. El factor detonante del golpe de Estado fue la *cuestión de la IPC*, tema polémico de la vida política peruana de los años sesenta, que conviene analizar con algún nivel de detalle.

La International Petroleum Company (IPC), subsidiaria de la Standard Oil en el Perú, era el segundo contribuyente del país (el primero era la Southern Peru Cooper Corporation), producía el 75% del petróleo peruano y era el principal empleador en la ciudad de Talara (ubicada en la costa norte del país). La discusión giraba en torno de la propiedad del recurso, ¿pertenece a la IPC o al gobierno peruano? En el primer caso, ¿debía nacionalizarse la empresa estadounidense?, ¿por qué aparece esta discusión respecto de la propiedad del recurso?

El problema se remonta a las guerras de la independencia del Perú. En marzo de 1825, Simón Bolívar autorizó al gobierno a vender sus propiedades, incluyendo las minas, para poder pagar las deudas contraídas durante el proceso y otorgando preferencias a aquellos que habían colaborado en la independencia del Perú. Sin embargo, de acuerdo con las leyes coloniales, los recursos mineros eran propiedad de la Corona y su explotación sólo podía hacerse a través de un monopolio estatal o vía una concesión otorgada por el gobierno a cambio de un tributo. Luego, la Constitución de 1823 prohibió los monopolios estatales, por lo que no quedó claro si el Estado podía vender las minas o entregarlas en concesión. Todo esto ocurrió antes de que se descubriera la importancia industrial del petróleo y antes de que se decretara la prohibición constitucional de la propiedad individual del mencionado recurso.

Una de las propiedades que Bolívar autorizó vender fue una mina ubicada en la costa norte del Perú, denominada La Brea. Como no se presentaron postores, la mina fue otorgada a José

Antonio de la Quintana a cambio de un préstamo que había hecho al gobierno peruano por 4,964 pesos.¹⁴ La escritura fue firmada en septiembre de 1826. El Estado peruano renunció a todos sus derechos y La Brea se convirtió en propiedad privada.

En 1868 se descubre el petróleo en el Perú y en 1873 se legisla el procedimiento para otorgar concesiones. En esas circunstancias, el propietario de La Brea y Pariñas de ese entonces (pues los yacimientos fueron transferidos varias veces), Genaro Helguero, no se sujetó al pago previsto, pues sostenía que no era un concesionario, sino el dueño de los yacimientos. En 1914 entra la International Petroleum Company como una subsidiaria de la London and Pacific Petroleum Company y la situación se pone en manos de un arbitraje internacional. En marzo de 1922 el tribunal emite su veredicto: los propietarios tenían que pagar una serie de impuestos, pero no explicaba el asunto de por qué la compañía inglesa era la propietaria del recurso. Luego, amparándose en el resultado del laudo arbitral, la IPC compra La Brea y Pariñas en febrero de 1924.

En 1963 Belaunde se comprometió a llegar a un *acuerdo definitivo* en un plazo de 90 días, lo que no implicaba necesariamente la nacionalización de los yacimientos. En noviembre de 1963, el Congreso declaró nulo el laudo de 1922 y el gobierno de Estados Unidos rechazó la acción unilateral, condicionando la ayuda externa a la solución del problema.

A partir de enero de 1968, las negociaciones con la IPC fueron asumidas por la Empresa Petrolera Fiscal (EPF), la compañía petrolera estatal. Finalmente, el 12 de agosto de 1968, se llega a un acuerdo, que consideró los ingresos no percibidos por el gobierno, tomando en cuenta la nulidad del laudo de 1922. Los contenidos del acuerdo, denominado *Acta de Talara*, eran los siguientes:

- Transferencia de los yacimientos de la IPC al gobierno peruano (representado por Carlos Loret de Mola, Presidente de la EPF), cancelando la deuda de US \$ 144 millones por los ingresos no percibidos por el gobierno peruano, dado que se declaró nulo el laudo de 1922

14. Kuczynsky, Pedro Pablo, *op.cit.*, p. 111.

- Contrato por 10 años por la venta de gas natural de la EPF a la IPC
- Contrato de 6 años para la venta de petróleo de La Brea y Pariñas (en manos peruanas) a la refinera de la IPC en Talara
- La IPC expandiría su capacidad de refinación de petróleo de 54,000 a 80,000 barriles de petróleo diarios y recibiría la concesión por almacenaje y distribución por 40 años

El 6 de septiembre renuncia el directorio de la EPF. Cuatro días después, la tranquilidad post-acuerdo se interrumpió cuando Carlos Loret de Mola anunció públicamente que el contrato era nulo, pues la copia que él había recibido no contenía la última página del contrato (la famosa *página 11*), en la cual se especificaba el precio mínimo que la IPC pagaría a la EPF por barril extraído. Según Loret de Mola, en esa página se especificaba cómo se llegaba a ese precio, estimado en 1.08 dólares por barril.

Entonces estalló una crisis política. El 17 de septiembre, el secretario de Acción Popular, Edgardo Seoane anunció que se rompía la organización del partido con respecto de su líder formal, Fernando Belaunde. Las Fuerzas Armadas tomaron una postura de oposición al Acta de Talara. Como resultado de la crisis política, el gabinete ministerial, presidido por Oswaldo Herculles, renunció a fines de septiembre y un nuevo gabinete, liderado por Mujica Gallo y en el que se encontraba Manuel Ulloa como Ministro de Hacienda, asumió su mandato el 2 de octubre. Lo hizo sólo por 24 horas, pues el 3 de octubre el golpe de Estado liderado por el general Velasco depuso a Belaunde, quien fue deportado a Buenos Aires.

5. ¿Por qué se produjo el golpe de Estado? Algunas interpretaciones

La cuestión de la IPC fue el factor detonante del golpe de estado de 1968, pero no fue la cuestión de fondo; los desequilibrios macroeconómicos ya se estaban corrigiendo con las medidas tomadas por Ulloa, luego que el Congreso le otorgara facultades extraordinarias para hacerlo desde el poder ejecutivo en 1968. Además, una crisis económica coyuntural no puede explicar la

ruptura del orden constitucional. ¿Qué factores estuvieron detrás del golpe de estado?

En opinión de Thorp,¹⁵ las razones de fondo se encontraban en el agotamiento de un modelo de desarrollo, basado en las exportaciones primarias. Ese patrón de crecimiento había permitido que el país creciera a una tasa, no despreciable, de 1% per cápita de largo plazo. También había dado resultados en términos de baja inflación y de un crecimiento exportador mayor que el de las importaciones. Pero no había dado resultado como un *modelo de desarrollo* en dos sentidos: por un lado, los beneficios del crecimiento no se habían distribuido equitativamente y, por otro, la economía era muy vulnerable al entorno externo, especialmente a los cambios en los precios internacionales de las materias primas que el Perú exportaba. El país esperó que el gobierno de Belaunde subsanara estas fallas, pero ello no ocurrió.

Con respecto a la distribución de los beneficios del crecimiento, el modelo primario exportador había permitido el crecimiento fragmentado de la economía: coexistían un sector moderno y un sector tradicional muy atrasado. Esta *economía dual* estaba en el centro de la explicación del *crecimiento desigual*. La vulnerabilidad se reflejaba en una débil base industrial y una clase empresarial que operaba gracias a las alianzas que establecía con el capital extranjero. También implicaba que los grupos que lideraban el crecimiento estaban conformados por una pequeña elite, también ligada al capital extranjero que, a través de su influencia en el gobierno de turno, mantenía ese orden sin ningún incentivo para expandir el crecimiento hacia otros sectores sociales.

Desde esta óptica, la crisis era estructural y no coyuntural. Por lo tanto, es la primera y no la segunda la que explicaría el deseo de las grandes mayorías de la población no beneficiadas por el crecimiento de un cambio profundo de modelo de desarrollo. Ese intento de transformación fue asumido por las Fuerzas Armadas.

En la década de los sesenta, gradualmente fue surgiendo un consenso en torno a que las dificultades del Perú se debían a la

15. Thorp, Rosemary, "Trends and Cycles in the Peruvian Economy", en *Journal of Development Economics*, 27, North Holland, 1987, pp. 355-374.

existencia de dos grupos: las compañías extranjeras, que desplazaban al capital peruano y extraían los recursos del país, y el estrato superior de la elite local (denominada *oligarquía*), que era acusada de frustrar los intentos de transformaciones sociales que distribuyeran mejor los frutos del crecimiento¹⁶. La agricultura de la costa estaba en manos de la llamada oligarquía (elite local), la minería y el petróleo, en manos del capital extranjero y la industria a cargo de los inmigrantes.

En el ámbito ideológico, predominaban los modelos estructuralistas de desarrollo económico de acuerdo con los cuales el desarrollo económico y social sólo se lograría a partir de profundas reformas estructurales. La reforma agraria, el control del capital extranjero y, en resumidas cuentas, la supresión de la oligarquía y sus aliados extranjeros, formaban parte del contenido de la visión estructuralista.

En opinión de Bamechea,¹⁷ el factor que explica el golpe de Estado de 1968 no estuvo en la economía, sino en la política. Velasco buscó obstruir la llegada al poder del APRA, que, en opinión de los militares golpistas, estaba cerca de la oligarquía. Para ello aprovechó las tesis desarrollistas de los estructuralistas. El consenso a favor del modelo primario exportador ya no existía, pues el mismo proceso de desarrollo había llevado a la aparición de nuevos grupos sociales medios. La moda era la crítica a la oligarquía. Los asesores de Velasco compartían la visión estructural de la CEPAL; las rigideces estructurales sólo podían solucionarse mediante reformas profundas de la estructura social y no sólo económica. Como se verá más adelante, el modelo de Velasco terminó en un fracaso. Entre otros aspectos, simplemente reemplazó al satanizado capital extranjero por deuda externa, creyendo ingenuamente que con el simple hecho de reducir a la oligarquía e impedir el desarrollo del capital extranjero era suficiente. Los hechos demostrarían lo erróneo de esta interpretación.

16. Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*, primera edición en castellano, Lima: Mosca Azul, 1985, p. 449.

17. Barnechea, Alfredo, *La república embrujada*, Lima: Santillana, 1995, pp. 120-121.

En síntesis, la elite había gobernado en el Perú hasta 1962. Paralelamente, habían ido apareciendo nuevos grupos sociales que se oponían a ella, pues no recibían los frutos del crecimiento económico. Estos grupos fueron organizándose gradualmente y requerían de un canal político para poder transformar la sociedad peruana. El APRA hubiera sido su representante natural, pero la alianza con Prado y luego con Odría (considerados ambos como defensores de la oligarquía) le redujo legitimidad. Entonces aparece Belaunde para cubrir ese vacío. Sin embargo, las razones desarrolladas en este capítulo, muestran que Belaunde no pudo hacerlo, por lo que se mantuvo el *vacío antioligárquico*. Ese vacío intentó, como se verá en el siguiente capítulo, ser cubierto por Velasco y los militares a partir de 1968, quienes llegaron al poder a través de un golpe de estado. No tuvieron éxito.

Estas interpretaciones coinciden en lo siguiente: el problema de fondo era social. Si esto se suma a la ausencia de una clase política que pudiera afrontarlo con éxito, sea desde gobiernos liberales o intervencionistas, se comprende por qué no se alcanzó la consolidación de una estrategia de desarrollo. Para un gobierno liberal, el diseño de las políticas sociales eficientes y eficaces era clave: era de su propio interés mantener la estabilidad social en el país para continuar en el poder. Ello sólo ocurrió parcialmente. La misma idea es válida para un gobierno intervencionista.

Un gobierno requiere del soporte político de la mayoría del país para poder poner en marcha un *proyecto de desarrollo*. Además, necesita tiempo, pues, si el problema es estructural los cambios necesitan de un período de maduración, aunque estos se promuevan por la fuerza. Adicionalmente, las reformas requieren de un aparato administrativo y técnico de alta capacidad, característica que era escasa en la década del sesenta en el gobierno peruano. Cualquier reforma necesita de un marco institucional adecuado.

También quedó claro en el análisis de este período que si un modelo económico, cualquiera que éste sea, no muestra resultados sociales, tarde o temprano se cuestiona su existencia, inicialmente, solicitando un cambio de matiz del mismo y, posteriormente, de no funcionar (se haya o no matizado), solicitando su reemplazo por otro. La combinación de estos factores condujo al fracaso de los intentos reformistas de Belaunde en la década de los sesenta.

6. *Las políticas sociales y cooperación popular*

El aspecto más notable de la política social en este período fue la puesta en marcha de *Cooperación Popular* en agosto de 1963. Este modelo de auto-ayuda dentro de las mismas comunidades estaba inspirado en el *Imperio Incaico*. Las comunidades andinas, cuya población total estimada en 1961 ascendía a 2.5 millones de personas, fueron el foco de atención. Belaunde sostenía que en el pasado los esfuerzos por el desarrollo de las comunidades habían sido impuestos de manera vertical desde el gobierno central. No se había tomado en cuenta los intereses de los propios beneficiarios, por lo que se requería el cambio de un enfoque centralista a una visión desde las mismas comunidades.¹⁸ El total invertido por las autoridades gubernamentales ascendió a US\$ 10 millones.

Cooperación Popular encontró gran oposición de la coalición APRA-UNO, que lideraba el Congreso, pues tildaba de *político* al programa social. Belaunde usaba como lema *el Pueblo lo hizo*, con lo cual aludía a la participación popular en su propio desarrollo. Desde el Congreso, el programa fue reducido de nivel, pasando de un programa interministerial a un departamento dentro del Ministerio de Desarrollo y Obras Públicas.

Este escenario social, caracterizado por una aguda desigualdad, tal como se ha descrito, también fue abordado mediante la Ley de Reforma Agraria del 21 de mayo de 1964. La redistribución de la tierra estaba en la agenda del gobierno. El asunto de la tierra no es tan simple. En la costa sólo interesaba la redistribución de la tierra fértil alrededor de los ríos que provenían de la cordillera de los Andes. En la sierra, sólo el 5% de la tierra era arable. Sin embargo, el problema de la tierra no sólo consistía en redistribuirla. No sólo porque se trataba de un juego de suma cero (se le quita a unos para entregársela a otros), sino porque los receptores no tenían la capacidad técnica, ni el acceso del crédito para poder explotar su potencial. Por eso, en la práctica, el remedio fue peor que la enfermedad. El problema de la tierra sólo se percibió como un problema de la propiedad de la misma (por lo tanto, había que

18. Kuczyinski, Pedro Pablo, *op. cit.*, pp. 60-61.

redistribuirla) y no como una cuestión mucho más compleja. Sin conocimientos, capacidad gerencial, acceso al crédito, etc., era poco lo que los campesinos podían hacer.

Pese a ello, desde los años 60 se conformaron organizaciones de agricultores, especialmente en la sierra. Gran parte de esta actividad se concentró en el valle de La Convención, cerca del Cuzco, lugar donde pocas familias eran propietarias de la mayoría de las tierras cultivables. El conflicto entre propietarios y campesinos, liderados estos últimos por Hugo Blanco, fue un reflejo de la situación. Durante el período de Belaunde fueron expropiadas 300,000 hectáreas, que se redistribuyeron a 11,000 familias.¹⁹

7. Conclusiones

Una primera lección que deja este período es que resulta complejo aislar las políticas sociales de las económicas y ambas del entorno político. Resulta más conveniente referirse a *políticas de desarrollo*, considerando que las políticas económicas también son sociales y viceversa. Aunque metodológicamente la separación sea útil, no lo es desde el punto de vista de los efectos que generan. Toda política económica tiene efectos sociales (ello ha llevado a sostener que *la mejor política social es una buena política económica*). Análogamente, los programas sociales que aumentan el acervo de capital humano en una sociedad son la base del crecimiento económico futuro.

En segundo lugar, las políticas de desarrollo *no se aplican en el vacío*, sino que existe un entorno político, dentro del cual actúan diversas fuerzas, con distintos intereses, que presionan por medidas que los favorezcan. El desenvolvimiento económico de una sociedad no puede entenderse sólo desde el punto de vista de la economía.

Estas dos primeras lecciones permiten comprender mejor lo ocurrido en el Perú a lo largo de su historia. En particular, la década del sesenta mostró el quiebre de una estrategia de desarrollo económico, la primario-exportadora. Las razones fueron múltiples.

19. *Ibíd.*, p. 69.

El deseo de industrializar al país, la presión de nuevos actores sociales, el entorno ideológico internacional, destacan entre ellas pero, detrás de las mismas estaba el crecimiento desigual que experimentaba el Perú. Los beneficios del crecimiento no alcanzaban a todos los sectores sociales. Por un lado, los grupos exportadores tradicionales eran los beneficiarios de la estrategia; por otro, había sectores que *no veían el crecimiento*.

Sin embargo, si se acepta que la política económica financia la política social, en el sentido en que los impuestos recaudados de los sectores que más crecían (es decir, los primarios) sirven para implementar políticas sociales, el tema pasa a ser la necesidad de un gobierno, con la capacidad técnica de ponerlas en marcha. Este tema, institucional, era el gran ausente. Por ello surgió la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo. ¿Cómo mantener los equilibrios macroeconómicos mediante la industrialización por sustitución de importaciones, sesgado en contra de los sectores exportadores y en un contexto político y social dentro del cual las demandas de *los perdedores* del modelo primario exportador se incrementan considerablemente? ¿Cómo mantener los equilibrios macroeconómicos y lograr en forma simultánea un equilibrio social mínimo? Más aún, ¿cómo lograr un *consenso mínimo* en esas circunstancias de modo que se apoye un proyecto de desarrollo que trascienda al gobierno de turno?

No resulta simple responder a las cuestiones planteadas, pero sí permite entender el comportamiento pendular de los esfuerzos de los diversos gobiernos por encontrar la solución, si es que existe. En el capítulo siguiente se analizará uno de los intentos más radicales por encontrar la respuesta, el gobierno nacionalista y revolucionario de las Fuerzas Armadas, donde, como se verá, el deseo de reequilibrar lo social tropezó con enormes limitaciones en la estrategia económica.

IV. El gobierno militar de Velasco (1968-1975)

1. Antecedentes. ¿Por qué los militares?

El golpe de estado, que ocurrió el 3 de octubre de 1968 y que fue liderado por el general Juan Velasco Alvarado, marcó el inicio de la *primera fase* del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas que duraría hasta 1975, año en el cual Velasco fue sustituido por el General Francisco Morales Bermúdez, quien inició la *segunda fase* del gobierno militar, que terminaría con el retorno a la democracia en 1980. Este capítulo está dedicado al estudio de la evolución económica y social de la primera fase, durante la cual se puso en marcha un *gobierno militar nacionalista de izquierda*, a diferencia del entorno subyacente de la segunda fase, que se ocupó del desmantelamiento de la mayoría de las reformas emprendidas por Velasco.

La toma del poder por parte de las Fuerzas Armadas revistió ciertas características que la distinguieron de otras intervenciones militares en la región. En primer lugar, no se trató de un pronunciamiento aislado o de un *cuartelazo* de un reducido número de oficiales de las Fuerzas Armadas: fue una cuestión institucional, involucró a las Fuerzas Armadas como cuerpo institucional. En segundo lugar, no fue realizado para sofocar algún problema social focalizado o para poner término a un régimen populista (como inicialmente fue el caso del general Augusto Pinochet en Chile en 1973), sino más bien fue en contra de un régimen reformista-moderado, que no había cumplido con sus promesas de reformas progresistas y *anti-oligárquicas*. En tercer lugar, las Fuerzas Armadas no presentaron su intervención como una solución a una crisis coyuntural, como pudo concebirse el golpe de estado de 1962 (ese año, como se ha visto en el capítulo anterior, en uno de sus primeros pronunciamientos, las Fuerzas Armadas se comprometieron a convocar elecciones un año después, como efectivamente ocurrió), sino que estaban dispuestos a

quedarse en el poder todo el tiempo necesario para producir los cambios en las estructuras económicas y sociales en el Perú.¹ En otras palabras, buscaban solucionar los problemas estructurales que los gobiernos anteriores no habían afrontado con éxito.

Una segunda cuestión previa se relaciona con la posición antioligárquica y socialista de los militares.² ¿Cómo se concilia esta visión con la de los militares de 1948, quienes dieron ese año el golpe liderado por el general Odría desde una clara orientación liberal?, ¿qué cambió en el esquema ideológico de las Fuerzas Armadas entre 1956 (año en que terminó el gobierno de Odría) y 1968?

Desde la década de los cincuenta y la de los sesenta, las Fuerzas Armadas fueron desarrollando la idea de que su contribución a la sociedad debía ir más allá de su papel tradicional de mantener la seguridad externa y el orden interno cuando era necesario. Surgió una nueva visión, que se expresaba en la doctrina de la *seguridad integral*, desarrollada en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) y en la Escuela Superior de Guerra (ESG). Ella sostenía que la defensa de la nación dependía de la fortaleza económica y del bienestar de sus habitantes. Sólo si se desarrollaba el potencial nacional, lo que se lograría elevando el bienestar, se podía ser poderoso y sólo si el desarrollo de ese potencial beneficiaba a las mayorías, los individuos tendrían interés en defender al país de conflictos externos e internos que alteran el orden establecido. De esta manera, en el pensamiento militar se fue plasmando la idea de que su papel también tenía que ver con temas de *desarrollo y distribución*. Se produjo así una evolución del antiguo profesionalismo militar (caracterizado por ser apolítico, asumiendo su papel tradicional de mantener el orden interno y externo) a un *nuevo profesionalismo* que conectaba el concepto de seguridad con el de desarrollo. El contraste entre ambos profesionalismos puede observarse en el cuadro IV.1.

1. Se sugiere revisar Caballero, José María, *From Belaunde to Belaunde: Perú's Military Experiment in Third Roadism*, Cambridge: University of Cambridge, Centre of Latin American Studies, 1981.

2. Los militares se referían a una *tercera vía*, ni capitalista, ni comunista.

Cuadro IV.1

EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LOS MILITARES

	Antiguo Profesionalismo (antes de 1960)	Nuevo Profesionalismo (después de 1960)
Papel de los militares	Seguridad externa	Seguridad externa e interna
Habilidades requeridas	Alta especialización en asuntos militares	Alta especialización en habilidades militares y políticas
Ámbito de acción de los militares	Restringido	Sin restricciones
Impacto de la profesionalización	Neutralidad política	Politización de los militares
Impacto en la relación con la sociedad civil	Militares apolíticos	Expansión del papel tradicional: asumen una posición política

Fuente: Adaptado de Stepan, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, New Jersey: Princeton University Press, 1978, p. 130.

Esta evolución en el pensamiento de los oficiales de las Fuerzas Armadas se percibe en el incremento de los artículos publicados en la Revista de la Escuela Superior de Guerra respecto del *nuevo profesionalismo*: de sólo representar el 2% de los artículos en 1954-57, llegó a representar el 50% entre 1963 y 1967.³

Se criticaba la falta de resultados sociales de las estrategias económicas seguidas. En la medida que aquellas habían sido básicamente liberales. Se proponía una visión contraria, sustentada en las ideas de la CEPAL: crecimiento hacia adentro, industrialización por sustitución de importaciones y mayor presencia del Estado en la economía. Un modelo económico que se oponía al modelo liberal primario-exportador. El nacionalismo también se había acrecentado. Por ello se buscaba reducir la dependencia externa y defender los recursos nacionales de la explotación del capital extranjero. De este modo, las ideas de la CEPAL se convirtieron en el soporte teórico del gobierno militar.

En la esencia del pensamiento de Velasco estaba el deseo de eliminar, tanto la dependencia externa como la dominación interna, ejercida ésta última por una pequeña elite llamada oligarquía

3. Stepan, Alfred, *The State and Society. Perú in Comparative Perspective*, New Jersey: Princeton University Press, 1978, p. 133.

que impedía se extendieran los beneficios del crecimiento económico. Según los militares, esos dos factores resumían las causas del subdesarrollo y de la pobreza.

Para terminar de cerrar el círculo, es relevante mencionar que los miembros de las Fuerzas Armadas no pertenecían a la aristocracia, sino a las clases medias y a la pequeña industria. No existían vínculos entre ellos y las grandes empresas (nacionales o extranjeras) ni tampoco con los terratenientes.

Si a los componentes descritos se agrega el desprestigio de la clase política, la corrupción administrativa del Estado y el hecho de que Belaunde no haya cumplido con sus promesas reformistas, se obtiene como resultado que las Fuerzas Armadas sintieron que eran los únicos que podían guiar al país hacia el desarrollo.

Como se verá en este capítulo, los militares pensaron que el desarrollo era una cuestión relativamente simple: bastaba con diseñar un marco político estable, aumentar la participación estatal en la economía, reducir la dependencia externa y remover las barreras que la oligarquía colocaba al progreso económico. Lo ocurrido en el período 1968-1975 demostró que el desarrollo es un asunto más complejo. Nadie duda respecto del compromiso que un gobierno debe tener para erradicar la pobreza y que el crecimiento económico es clave para ello. Sin embargo, los medios utilizados en este período probaron estar equivocados.

2. El modelo de desarrollo

En su primer pronunciamiento, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas estableció que pondría en marcha un estilo de desarrollo *ni capitalista ni comunista* a través de un conjunto de profundas reformas estructurales destinadas a alterar el patrón de desarrollo prevaleciente. No podía ser capitalista porque, según los ideólogos de la revolución, era el modelo de sociedad que había llevado al país al subdesarrollo; tampoco podía ser comunista porque este sistema creaba una sociedad totalitaria incapaz de generar el desarrollo libre del individuo en todas sus dimensiones. Se trataba de crear una *tercera vía*.

Los militares buscaban transformar la estructura del Estado para, a través de ese *nuevo Estado*, implementar los cambios es-

tructurales, sociales y culturales, en torno de una actitud nacionalista en defensa de la dignidad y soberanía nacional. La inversión extranjera sería bienvenida, siempre y cuando se enmarcara dentro de la ley y respondiera a los intereses nacionales. Por lo tanto, se trataba de establecer un nuevo orden económico-social. Este *nuevo Estado*, nacionalista, antioligárquico y socialista no se enmarcaba dentro del marxismo clásico. Se trataba de un modelo *orgánico-estatista*.⁴ El término *orgánico* alude a una visión normativa que indica que los diferentes miembros de una sociedad se combinan armoniosamente para desarrollar todo el potencial de sus individuos; *estatista*, porque el gobierno militar sostenía que aquella armonía no ocurría espontáneamente en el proceso de evolución histórica, sino que, para lograrla, se necesitaba poder, elecciones racionales y decisiones que provengan desde el Estado. El Estado lograría unir a la sociedad civil a través de sus reformas, orientándola hacia la búsqueda del bien común. Para ello, tenía que ser fuerte e intervencionista. Aún así, no se trataba de un estado marxista clásico, pues no rechazó la propiedad privada, sino que intentó recomponerla. Por ejemplo, la reforma agraria significó entregar la tierra a quienes la trabajan: pasó de los terratenientes a los agricultores, organizados principalmente en la forma de cooperativas.

En opinión de Fitzgerald⁵ lo que se creó fue un *capitalismo de Estado*, entendido éste como un sistema donde el Estado asume la responsabilidad de organizar la producción y acumulación en el sector moderno de la economía y la propiedad pública reemplaza a la privada en áreas claves. Ello suponía cambios radicales. A manera de ejemplo, en 1968 el Estado sólo controlaba el 16% de las empresas existentes (el resto estaba en manos privadas), mientras que en 1975 controlaba el 31%. Además, en 1975 controlaba el 75% de las exportaciones, el 50% de las importaciones, el 66% del crédito bancario, el 50% de la inversión fija y el 33% del empleo en el sector empresarial. La reestructuración de la propiedad había sido evidente.

4. *Ibid.*, pp. 26-45.

5. Fitzgerald, E., *La economía política del Perú 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1981, pp. 65-97.

Ya se ha mencionado que en el ámbito de la estrategia económica, el gobierno revolucionario se adhirió a las ideas de la CEPAL, llevando hasta el límite el modelo de industrialización por sustitución de importaciones; algunos autores sostienen que los desequilibrios económicos, resultado de políticas económicas incorrectas y al margen del sistema político, originaron la crisis del modelo de Velasco.⁶

3. El cambio en el entorno: las reformas estructurales

El golpe de Estado no produjo mayores reacciones contrarias al mismo. A sólo seis días de la toma del poder, el 9 de octubre de 1968, las Fuerzas Armadas ocuparon las instalaciones de la *International Petroleum Company* en Talara, nacionalizando la empresa petrolera, incluida la refinería. Luego se reorganizó la Empresa Petrolera Fiscal (EPF), que dio lugar a Petro-Perú. Ello demostró que las intenciones del gobierno no quedarían en una simple retórica. Aquí aparecía una primera contradicción. Ideológicamente, las Fuerzas Armadas estaban dispuestas a aceptar a la inversión extranjera, pero sostenían que tenían el derecho de cambiar las reglas de juego, es decir, las condiciones bajo las cuales actuaban las empresas extranjeras, en cualquier momento. Surgen dos preguntas: ¿cómo compatibilizar la atracción de la inversión extranjera en un entorno donde las reglas de juego podían alterarse discrecionalmente? y ¿cómo entender la nacionalización de una empresa extranjera sin previo aviso?

Frente a la segunda pregunta, Francisco Morales Bermúdez, Ministro de Hacienda del régimen, sostuvo que se trataba de una excepción y que la inversión extranjera sería bienvenida siempre y cuando se sujetara al marco legal.⁷ A la primera de ellas, resulta complejo encontrarle una respuesta. Ningún inversionista estará dispuesto a arriesgar su capital en un entorno inestable e inseguro.

6. Schydrowsky, Daniel y Juan Julio Wicht, *Anatomía de un fracaso económico: Perú 1968-1979*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1982, pp. 25-36.

7. Jaquette, Jane, *The Politics of Development in Perú*, Cornell University, 1971, p. 206.

Probablemente esa haya sido una de las razones que llevaron a que la inversión pública tuviera que sustituir a la inversión privada durante el período en estudio. Adicionalmente, posteriores nacionalizaciones redujeron considerablemente (si es que no eliminaron) la credibilidad de los inversionistas potenciales.

Luego, mediante la promulgación de una serie de decretos, que entre 1968 y 1970 fueron alrededor de 4000, se pusieron en marcha las reformas estructurales. Las principales fueron las siguientes:

3.1 En el plano económico:

- a. En 1969 se promulgó la *Ley de Reforma Agraria*. Los grandes y medianos latifundios serían expropiados y transformados, básicamente, en cooperativas. La tierra era de quien la trabajaba.
- b. En 1970 se aprobó la reforma industrial, cuyos lineamientos estaban contenidos en la *Ley General de Industria*. En ella se establecían una serie de prioridades industriales y se establecían incentivos tributarios para los sectores elegidos. Se trató de una *ley promocional*; el Estado reservó el monopolio de la industria básica.
- c. La *Ley de Minería* fue promulgada en 1970. Esta ley tenía como objetivo controlar la inversión extranjera de modo que sirviera a los intereses del Perú y le otorgaba al Estado el monopolio de la comercialización de todos los productos mineros. La intención de esta ley era *regular* la inversión.
- d. Se establecieron las *comunidades laborales* en industria, minería y pesca entre 1970 y 1971. Los trabajadores, organizados en las comunidades laborales, tendrían participación directa en la administración y beneficios de las empresas. Se establecieron las cooperativas de producción en el transporte urbano, en algunas industrias y en la agricultura. La *comunidad industrial* fue establecida en las empresas industriales del sector moderno.
- e. En 1970 se decretó la *Ley de Estabilidad Laboral*, de acuerdo con la cual, luego de tres meses, un trabajador adquiría estabilidad laboral y no podía ser despedido.

- f. En 1973 se crearon las *Empresas de Propiedad Social*, que eran empresas manejadas por los trabajadores, similares a las que existían en Yugoslavia.⁸
- g. Se estableció una nueva política con respecto al capital extranjero. La mayoría de activos extranjeros en el sector primario, en comunicaciones y en pesca, fueron expropiados.
- h. Se creó un gran número de empresas estatales, incrementándose el papel planificador del Estado y su injerencia en la economía. Prueba de ese deseo del Estado de participar más activamente en los diversos sectores económicos fue la creación de los Ministerios de Minería y Petróleo y el de Industria.
- i. Se reorganizaron los sectores comerciales y financieros. Se reforzó el papel de la Banca de Fomento. Se crearon la *Corporación Financiera de Desarrollo* (COFIDE), con el objetivo de financiar proyectos de desarrollo, y la *Comisión Supervisora de Empresas y Valores*. El Estado pasó a controlar el crédito comprando varios bancos comerciales, entre los que se encontraban el Banco Popular (de propiedad de la familia Prado), el Banco Internacional (cuyas acciones pertenecían al Chemical Bank de Nueva York) y el Banco Continental (de propiedad del Chase Manhattan Bank). El crédito se otorgaría selectivamente por regiones y por sectores económicos.
- j. Se establecieron controles cambiarios y se incrementó la protección a la industria, creándose el *Registro Nacional de Manufacturas*. Este registro era un listado de todos los productos manufacturados producidos localmente; las importaciones de los sustitutos de los mismos quedaron prohibidas.
- k. Se reforzó el *sistema de planificación nacional*, que se encargaría de establecer metas, formular planes de desarrollo de corto, mediano y largo plazo y coordinar la inversión sectorial. El Instituto Nacional de Planificación (INP) tendría a su cargo la planificación, buscando conciliar el crecimiento económico con la equidad distributiva. Demostración de ello fueron el *Plan Inca*⁹ y el *Plan Túpac Amaru*.

8. Caballero, José María, *op.cit.*, p. 11.

9. Resulta interesante mencionar que el Plan Inca, que contenía los principales lineamientos del Gobierno Revolucionario, fue recién publicado en 1974, seis años después del golpe de Estado.

3.2 En el plano político y en la política social

Aunque resulta difícil aislar unas reformas de otras, dado que todas tienen impacto en *lo social*, para fines metodológicos se presentan a continuación los principales cambios en materias sociales y políticas:

- a. En 1972 se promulgó la *Ley de Educación* para reorganizar el sistema educativo; se crearon la Escuelas Superiores de Enseñanza Profesional (ESEP). La educación tendría una visión humanística, nacionalista y participativa. En 1974 se inició una campaña de alfabetismo a nivel nacional.
- b. Se expandió el papel del Estado en los medios de comunicación. Se expropiaron la mayoría de los diarios. La intención inicial era transferir cada uno de ellos a diferentes sectores organizados de la población: a los profesores universitarios, a los trabajadores rurales, etc. El Estado reservaría para sí mismo al diario *La Crónica*. En la práctica ello no ocurrió y el Estado asumió el control de toda la prensa escrita, que se denominó *parametrada*, en el sentido que el Estado autorizaba qué se publicaba y qué no.
- c. Se reorganizó el sector público: se creó una serie de nuevas instancias, como el *Consejo Superior de Justicia* (ente supervisor de la administración de justicia) y el *Comité de Asesores de la Presidencia* (COAP), conformado por oficiales de alto rango, elegidos directamente por el Gral. Velasco, cuya función era asesorarlo directamente. El COAP actuó como guardián de la revolución y muchos miembros del mismo pasaban luego a ser ministros de Estado.¹⁰
- d. Se creó el *Sistema Nacional de Movilización Social* (SINAMOS), ente encargado de organizar diferentes sectores de la población.
- e. Se conformó la Confederación de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP), una organización de trabajadores leal a la revolución, para competir con las dos organizaciones

10. Caballero, José María, *op.cit.*, p. 12.

- existentes, una controlada por el APRA y la otra por los partidos de izquierda.
- f. La Sociedad Nacional Agraria (SNA), instancia que representaba los intereses de los terratenientes fue reemplazada por la Confederación Nacional Agraria (CNA), conformada por los beneficiarios de la Reforma Agraria.

Este listado debe sorprender a cualquier lector; en pocos años se había transformado completamente la economía peruana. Los militares demostraban así su intención de alterar radicalmente las estructuras económicas como único medio para lograr el crecimiento sostenido.

Cualquier proceso de transformación de una economía, genera grupos de ganadores y de perdedores. Los primeros apoyarán al modelo, mientras que los segundos, perjudicados por el mismo en la medida que atenta contra sus intereses personales (al menos en el corto plazo), no lo harán. La decisión política de poner en marcha determinada estrategia económica, contará con el soporte de los beneficiados y las críticas de los perjudicados. Entre los primeros y el gobierno se dará una especie de alianza o pacto no escrito mediante el cual los primeros apoyan al gobierno a cambio de que este último mantenga las medidas que los beneficien. Desde la *economía política*, esta visión resulta útil para entender el comportamiento de los grupos de presión presentes en toda sociedad y para explicar, en muchos casos, los cambios de modelo económico e inclusive de sistema de gobierno.

¿Qué grupos de la sociedad resultaron beneficiados con el modelo implementado a partir de 1968 y, por lo tanto, suministraron el soporte político al mismo?; ¿qué demandas sociales intentó satisfacer Velasco?; ¿a costa de qué grupos lo hizo?

El gobierno militar de Velasco era, por definición *antioligárquico*. Para destruir el poder de la oligarquía, que constituía la fuente de dominación interna (que a su vez explicaba el subdesarrollo y la pobreza), se constituyó una alianza conformada por las clases medias, la naciente burguesía industrial y los trabajadores y campesinos del sector moderno. En principio, fueron los mismos grupos sociales que iban a ser beneficiados por el gobierno de Belaunde. Sin embargo, en esta oportunidad se trataba de

reformas radicales en oposición a las reformas moderadas de Belaunde.

Las clases medias se verían beneficiadas por una política de precios que suprimía el mecanismo de mercado para aquellos bienes considerados *necesarios*. Los precios de los productos agrícolas fueron congelados por debajo del nivel que tendrían en condiciones de libre mercado. En esas circunstancias, ocurrieron varios hechos. En primer lugar, se desincentiva el aumento de la oferta agrícola. En segundo lugar, se genera escasez de alimentos que debe cubrirse con importaciones, con el consiguiente drenaje de divisas. En tercer lugar, el Estado debe asumir el subsidio a los agricultores, lo que eleva los gastos corrientes e incide negativamente en la situación fiscal. En cuarto lugar, genera mercados negros (inherentes a todo control de precios) y contrabando. El objetivo era claro: beneficiar al consumidor urbano en desmedro de los agricultores.

Las elites obreras y campesinas se beneficiaron con las leyes de las comunidades laborales y la reforma agraria. Estos grupos eran muy organizados y, por ende, tenían alta capacidad de presión. La redistribución, implícita en las leyes mencionadas, ampliaba el mercado interno de manera compatible con el modelo de crecimiento hacia adentro.

La naciente burguesía industrial se vio favorecida por la manipulación de varios precios relativos. En primer lugar, el *tipo de cambio fijo y atrasado* abarató la importación de insumos y bienes intermedios. Ello permitió que se ampliara la capacidad industrial y, como consecuencia, la producción dirigida al mercado interno. Sin embargo, desincentivó a los exportadores y generó un déficit cada vez mayor en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En segundo lugar, *la fijación de la tasa de interés nominal*, abarató el crédito otorgado al sector industrial. En un contexto inflacionario, la tasa de interés real se tornó negativa, lo que desincentivó el ahorro interno.

Las dos consecuencias de las medidas que mantienen el apoyo de los grupos mencionados se relacionan con el déficit fiscal y la brecha externa, como se verá en el acápite siguiente. Desde el punto de vista macroeconómico, la situación se volvió crítica hacia 1975. No resulta casual que las crisis políticas coincidan con las crisis económicas: la de 1967-68, que termina con el golpe

militar de Velasco y la de 1975, que desemboca en el reemplazo de Velasco por Morales Bermúdez y en el cambio de la estrategia.

4. El modelo económico, la política económica y la evolución de la economía

Como se ha reseñado, la expansión del papel del Estado en la economía se hizo con la idea de transformar radicalmente las estructuras económicas, sociales, políticas y hasta culturales del país. En el plano económico, el modelo subyacente fue el propugnado por la CEPAL: la *industrialización por sustitución de importaciones*. La aplicación de este modelo se había iniciado durante el gobierno anterior (en realidad, tuvo sus orígenes en la Ley de Promoción Industrial de 1959) y el gobierno militar intentó llevarlo hasta el límite.

Este modelo, también llamado de crecimiento hacia adentro, se funda en la preservación de la industria de modo que al amparo de la protección de sustitutos importados la *naciente industria nacional* (sea vía aranceles altos, medidas para-arancelarias o el Registro Nacional de Manufacturas ya mencionado) produzca bienes manufacturados. Estos bienes deben venderse al mercado interno, pues inicialmente la industria no tiene el nivel de eficiencia requerido para poder exportar. A su vez, el mercado interno crece a través de las políticas económicas expansivas y aparentemente también por ciertas reformas estructurales (como la reforma agraria, pues expande la capacidad de compra de los campesinos).

Sin embargo, para poder producir, la industria requiere de insumos, bienes intermedios y tecnología no producidos en el país. Por esta razón necesita importarlos. Entonces se coloca un sistema de aranceles escalonados, altos para los bienes de consumo final (que son los que podrían competir con los producidos por la *industria naciente*) y bajos para los bienes que la industria requiere importar para poder producir insumos y bienes intermedios. Para importar más, se requieren dólares. ¿Quién los provee? El sector primario de la economía, donde el país tiene ventajas comparativas: minería, pesca y agricultura.

El modelo requiere que la tasa de crecimiento de los sectores que proveen las divisas (los primarios) sea por lo menos igual a la

de los sectores que requieren las divisas (la industria). Si el segundo crece más rápidamente que el primero, se produce una pérdida de reservas, lo cual puede compensarse temporalmente por la vía del endeudamiento externo, como había hecho Belaunde entre 1963 y 1968.¹¹ La expansión de los sectores exportadores pasó a ser la clave para sostener el modelo. Entre 1960 y 1970 los tres sectores primarios crecieron en promedio a una tasa anual de 3.8%, mientras que la manufactura lo hizo a 7.5%.¹¹ La crisis en balanza de pagos era cuestión de tiempo, a menos que se diera un aumento importante de las exportaciones. El crecimiento de la manufactura y la declinación de la agricultura alteraron la importancia de ambos en la composición del PBI. En 1950, la agricultura representaba el 20.4% del PBI y redujo su participación a 12.7% en 1975; en contraposición, de representar el 16.7% del PBI en 1950, la industria incrementó su participación a 26.2% del PBI en 1975.¹²

Esta estrategia asume que los diferentes grupos del país reaccionarán de acuerdo con la misma: los industriales invertirán, los exportadores producirán más y exportarán más, etc. También supone ciertos *comportamientos esperados*, que no siempre se cumplen en la realidad. Por ejemplo, en aquella época, los industriales no reinvertían sus ganancias, sino que simplemente expandían su capacidad. La inversión responde a incentivos y ellos generalmente son consecuencia de reglas de juego claras y estables. Entonces las inversiones tenían que ser asumidas por el Estado de modo que ella se convirtió en el motor del crecimiento. Las relaciones entre el ahorro y la inversión pueden apreciarse en el cuadro IV.2.

En el cuadro IV.2 se observan varias tendencias que comprueban los cambios de papeles entre el sector privado y el sector público. En primer lugar, de representar 14.6% del PBI entre 1960 y 1964, la inversión privada redujo su participación a 7.7% entre 1969 y 1973. Esta inversión fue reemplazada por la inversión pública, cuya participación creció de 3.6% del PBI entre 1960 y 1964 a 8.8% entre 1974 y 1976. El total de la inversión entre

11. Banco Central de Reserva, *Memoria 1976*, Lima, 1977.

12. Fitzgerald, E., *op.cit.*, p.102.

1974 y 1976 llegaba a 14.5% del PBI, por lo que el Estado era responsable de más del 50% de la misma, como puede apreciarse en el cuadro IV.3.

Cuadro IV.2

**INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA COMO
PORCENTAJE DEL PBI (1960-76)**

	1960-64	1965-68	1969-73	1974-76
Ahorro privado	16.1	14.6	9.9	8.1
Menos transferencias netas al Estado	-1.5	-3.9	-2.2	-1.6
Igual inversión privada bruta fija	14.6	10.7	7.7	6.5
Ahorro público	2.1	0.7	2.7	7.2
Interno			2.0	1.5
Externo			0.7	5.7
Más transferencias netas del sector privado	1.5	3.9	2.2	1.6
Igual inversión pública bruta fija	3.6	4.6	4.9	8.8

Fuente: Fitzgerald, E., *La economía política del Perú, 1956-1978, Crecimiento, Desarrollo Económico y Reestructuración del Capital*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, p. 398.

Cuadro IV.3

**INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA COMO PORCENTAJE DE
LA INVERSIÓN TOTAL 1968-1975**

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1. Inversión pública	29.5	34.1	36.4	38.3	39.9	43.6	52.3	48.7
Gobierno central	19.2	20.8	19.7	18.5	20.3	18.5	21.9	15.1
Empresas públicas	6.2	6.9	13.1	13.9	13.2	20.6	23.9	31.6
Otros	4.0	6.3	3.7	5.9	5.5	4.4	6.5	2.0
2. Inversión privada	70.5	65.9	63.6	61.7	61.1	56.4	47.7	51.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Wise, Carol, *Perú Post 1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990, p. 162.

En segundo lugar, la tendencia declinante del ahorro privado es sugerente; ello significaba que el sector privado transfería recursos al sector público (entre 1965 y 1968, del total de ahorro privado, más del 25% iba al Estado). Entonces era el ahorro privado el que financiaba la inversión pública. Por otro lado, si declinaba el ahorro privado, ¿cómo se financiaría la inversión pública posterior? Había dos opciones: o se creaban nuevos impuestos (y así se trataba de

equilibrar el presupuesto fiscal) o se recurriría al endeudamiento externo. El gobierno militar optó por la segunda de las alternativas y la deuda pública externa aumentó de 737 millones de dólares en 1968 a 945 millones en 1970 y a 2170 millones en 1974.

Como consecuencia del desigual crecimiento de los sectores primarios y secundarios de la economía, la deuda pública externa estaba financiando la falta de divisas. Dado que los sectores primarios crecían menos que los secundarios, la única manera de mantener el crecimiento de los secundarios (es decir, la manufactura) era *consiguiendo financiamiento de otras fuentes*. El gobierno militar optó por elevar la deuda externa, es decir que tomó la misma opción que Belaúnde en el gobierno anterior. De esta manera, el objetivo inicial del Gobierno Revolucionario de eliminar la dependencia externa no se cumplía.

El financiamiento externo fue utilizado básicamente de acuerdo con los siguientes objetivos: refinanciamiento de la deuda externa (18%), gastos de defensa (30%) y proyectos de inversión (50%).¹³ ¿Cuál fue el destino de la creciente inversión pública? La información que a continuación se presenta muestra los usos de la inversión pública que, sin duda alguna, reflejan la ideología del gobierno.

Cuadro IV.4

INVERSIÓN PÚBLICA SECTORIAL (como porcentaje de la inversión pública total)

Sectores	1968-1975	1976-1979
1. Productivo		
Agricultura	14.3	16.6
Industria	14.8	7.1
Turismo	0.1	0.9
Pesca	1.7	2.2
Minería	5.7	14.1
Petróleo	15.5	18.6
Subtotal	52.0	59.5

(continúa)

13. Wise, Carol, *Perú Post 1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990, p. 165.

(continuación)

Sectores	1968-1975	1976-1979
2. Infraestructura económica		
Transporte	21.7	12.7
Comunicaciones	2.0	3.4
Electricidad	10.0	12.6
Subtotal	33.7	28.7
3. Infraestructura social		
Educación	4.7	2.3
Salud	1.7	3.0
Vivienda	7.9	6.6
Subtotal	14.3	11.9
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Wise, Carol, *Perú Post 1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990, p. 167.

En el cuadro IV.4 se observa que más del 50% de la inversión pública se orientó a actividades productivas. Entre ellas, las actividades priorizadas por el gobierno fueron petróleo, agricultura, minería e industria. Las tres primeras orientadas a las exportaciones y la industria hacia el mercado interno. La reducida inversión en infraestructura social refleja dos cosas: por un lado, que los resultados sociales se lograrían a partir de las reformas estructurales y, por otro, el conflicto existente entre el logro de metas distributivas y la necesidad de generar divisas para sostener el crecimiento industrial.

Si se revisan cifras de la inversión pública por regiones, se observará que en la primera fase del gobierno militar, el 64.9% de la misma se hizo en la costa. Este porcentaje se redujo a 56.1% en la segunda fase. Durante el período de Velasco, la Sierra recibió sólo el 8.7% y la Selva el 9.8%. El sesgo costeño y, en consecuencia, la exclusión de los otros sectores refleja una priorización aparentemente contradictoria con la ideología militar, pues su estrategia global se orientaba hacia los sectores más desposeídos y la mayoría de ellos, como lo confirmarían encuestas posteriores, se encontraba en la sierra rural.

Pero, ¿cómo fue que el gobierno militar nacionalista-radical logró los préstamos del exterior?

Luego de la toma de la IPC, el 9 de octubre de 1968, el embajador de Estados Unidos en el Perú, Wesley Jones, solicitó en una nota al gobierno peruano una *inmediata y justa compensación*.

ción. El gobierno peruano la consideró una injerencia en asuntos internos y una violación de la soberanía. Sin embargo, la necesidad creciente de financiamiento externo conforme el ahorro privado, que antes había financiado la inversión pública, declinaba y obligó a suavizar la postura. Años después, el Perú firmó con el gobierno de Estados Unidos el *Acuerdo Green*, mediante el cual el gobierno peruano pagó 150 millones de dólares y liquidó las disputas con las empresas norteamericanas, incluida la IPC. A cambio de ello, el gobierno de Estados Unidos, levantó el veto al Perú, que así pudo acceder a financiamiento externo.

Entonces, el gobierno militar se endeudó para financiar el exceso de gastos sobre ingresos. Generó un *déficit fiscal creciente*, que llegó a 4.5% del PBI entre 1969 y 1974 y a 11.0% del PBI entre 1974 y 1976.

Como es característico en la evolución del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el impulso inicial a la industria interna genera altas tasas de crecimiento. Entre 1969 y 1974 el PBI global creció 5% anual, pero las importaciones (que posibilitaban el crecimiento industrial) aumentaron de 700 millones de dólares en 1970 a 2390 millones en 1975. Estas tendencias de la balanza comercial se observan en el cuadro IV.5.

Cuadro IV.5

BALANZA COMERCIAL 1970-1975 (en millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Exportaciones	1034	889	945	1112	1503	1290
Importaciones	700	730	812	1033	1909	2390
Balanza comercial	334	159	133	79	-406	-1100

Fuente: Banco Central de Reserva, *Memoria 1976*, p.171.

En el ámbito macroeconómico, las tendencias crecientes tanto del déficit fiscal como de la brecha externa implicaban desequilibrios que debían corregirse. La economía peruana repetía los mismos desequilibrios de 1967-68; nuevamente se había presentado el mismo ciclo y patrón de evolución de la economía. En este caso la situación era aún más grave, pues los precios internacionales de las materias primas de exportación

nales de las materias primas de exportación experimentaron un aumento considerable entre 1973 y 1974 y, aún así, la brecha externa seguía creciendo. Si se analiza el comportamiento del PBI por tipo de gasto, se corrobora lo explicado, según se observa en la información que se presenta en el cuadro IV.6.

Cuadro IV.6

**PBI POR TIPO DE GASTO
TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO**

	1950-60	1960-70	1970-75
Consumo	4.8	7.4	6.6
Inversión	6.0	3.2	16.0
Exportaciones	9.3	4.3	-5.6
Importaciones	10.5	10.5	11.0
Total PBI	5.4	5.6	5.5

Fuente: Adaptado de, Schydlofsky Daniel y Juan Julio Wicht, *Anatomía de un Fracaso Económico. Perú 1968-1978*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1982, p. 30.

El consumo experimentó un aumento 7.4% anual entre 1960 y 1970. En un entorno de protección, ello hizo crecer la industria dirigida al mercado interno (creció 7.5% entre 1960 y 1970). La inversión, básicamente pública, creció 16.0% entre 1970 y 1975. Ambos factores generaron un aumento de las importaciones (insumos, tecnología y bienes intermedios para la industria), pero las exportaciones que proveen los dólares disminuyeron 5.6% anual entre 1970 y 1975. La conexión entre las políticas fiscales expansivas y la brecha externa fue una consecuencia del modelo aplicado.

5. Las reformas estructurales y la política social

El Gobierno Revolucionario sostenía que el Perú era un país subdesarrollado y dependiente y que la raíz de ambas características era estructural. Los desequilibrios sociales se debían a que las riquezas del país estaban concentradas en manos de un pequeño grupo dominante, cuyos privilegios se mantenían a costa de la marginación de la mayoría de la población. El gobierno de 1968

servía para mantener este orden desigual, que impedía el desarrollo del país. Esta *discriminación multidimensional*, que privilegiaba la costa y los centros urbanos en detrimento de las áreas rurales, encontró su expresión en la forma como el Estado orientaba la inversión pública y el gasto social.

La *dominación interna* por parte de una elite estaba ligada a los fenómenos de la *dominación exterior*, derivada de la condición del Perú como país dependiente. A partir de aquella visión, el Gobierno Revolucionario definió una nueva concepción del desarrollo con el objetivo de alterar ambos tipos de dominación. Por esta razón, en este contexto, pueden igualarse revolución, desarrollo y transformación.

Si por política social entendemos las acciones del Estado y/o de la sociedad civil que tienen como objetivo *igualar las oportunidades*, referirse a la política social del gobierno revolucionario implica hacer alusión a la mayoría de reformas estructurales. Mediante ellas, se pretendía elevar el bienestar de los ciudadanos. ¿Se logró el objetivo? Para saberlo, es preciso conocer la situación de partida que proporciona la información estadística de que se dispone.

Si bien es cierto nadie duda que los problemas de la pobreza en el Perú responden en gran medida a condicionantes históricos los primeros estudios que usaron información estadística datan de la década de los setenta. A riesgo de ser excesivamente simplificador, en esa década predominaron los estudios sobre la distribución de ingresos, mientras que en la siguiente, el ajuste de la economía (consecuencia de la crisis de la deuda), originó un viraje hacia temas relacionados con la pobreza y con los costos sociales del ajuste. Posteriormente se incluyeron otros temas vinculados con las reformas de los sectores sociales y estudios específicos de ciertas características de la población considerada pobre.

En 1972 Richard Webb publicó *The Distribution of Income in Peru*, constituyéndose en el primer estudio para cuantificar lo que intuitivamente, dada la evolución histórica del Perú, era esperable: la desigual distribución de ingresos en el país.¹⁴ Utilizando el Cen-

14. Webb, Richard, *The Distribution of Income in Peru*, Princeton University, Woodrow Wilson School Program in Economic Development, Discussion Paper, N° 26, 1972.

so Nacional de Población de 1961, y alguna información adicional procesada por el mismo autor, constató que el Perú tenía una de las distribuciones más desiguales de la región. El 40% más pobre percibía sólo el 8.8% del ingreso nacional, muy por debajo del 14%, que era el promedio de los 43 países menos desarrollados de acuerdo con un estudio realizado más adelante.¹⁵ También se mostraba que si bien la participación del decil más rico era similar a la de los demás países latinoamericanos (6.7% del ingreso nacional), el quintil más pobre sólo recibía el 2.5% del total, por debajo del 4% de Brasil y México.

El estudio de Webb sugería que la pobreza era un problema básicamente rural, pues el 80% del cuartil más pobre habitaba en la sierra rural. En las zonas urbanas, el ingreso promedio no sólo era cuatro veces mayor, sino que la distribución era menos desigual. El sector moderno generaba el 60% del valor agregado de la economía, pero empleaba sólo al 23% de la fuerza laboral.

En 1975 Webb presentó un segundo trabajo.¹⁶ Dividió a la economía peruana en tres sectores: moderno (que incluía al sector público, pero no la agricultura, con excepción del azúcar), urbano tradicional y rural tradicional. En el período 1950-1966 el ingreso per cápita aumentó a una tasa promedio anual de 2.1%, pero los ritmos de aumento en cada sector fueron distintos: 4.1% en el sector moderno, 2.0% en el urbano tradicional y sólo 1.3% en el rural tradicional. En este último sector, los ingresos de quienes poseían menos de cinco hectáreas de tierras no aumentaron nada. Del mismo modo, los asalariados en la Sierra y en la Selva vieron incrementados sus ingresos sólo en 1.5%, lo que contrasta con el aumento de 3.6% anual de los asalariados del sector moderno. Con estos resultados Webb comprobó la dualidad de la economía peruana, pues encontró una relación estadísticamente significativa entre los ingresos de cada sector y su grado de modernización. Estos hallazgos serían reafirmados en otro estudio posterior del mismo autor.¹⁷

15. Adelman, Irma y Cynthia Morris, *Economic Development and Equity in Developing Countries*, San Francisco: Stanford University, 1973.

16. Webb, Richard y Adolfo Figueroa, *Distribución de ingreso en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975.

17. Webb, Richard, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru 1969-1973*, Cambridge: Harvard University Press, 1977.

En 1979, Carlos Amat y León y Héctor León presentaron una investigación titulada *Distribución del Ingreso Familiar en el Perú*,¹⁸ que utilizó como base la información provista por la “Encuesta nacional de consumo alimentario” (ENCA), realizada entre agosto de 1971 y agosto de 1972. Estos investigadores encontraron que el 20% más pobre del país recibía el 1.4% del ingreso nacional, mientras que el quintil más rico participaba con el 60.9%. Si a esto se agrega que el 89% de las familias del quintil más pobre se encontraba en el sector rural, tanto este estudio como los dos reseñados de Webb, mostraban una situación desventajosa y compleja para los sectores rurales.

Este entomo, caracterizado por una profunda desigualdad, intentó revertirse mediante las reformas estructurales. A continuación, con la finalidad de analizar los efectos de las mismas en la situación descrita, se revisan las principales.

6. La reforma agraria

6.1 La situación agraria pre-reforma

Uno de los emblemas más resaltantes del período 1968-75 fue la Reforma Agraria, decretada el 24 de junio de 1969. Fue más una *reforma de la propiedad* que una estrategia completa y coherente que promoviera el desarrollo agrícola. De ahí que los resultados fueran los deseados, como se verá más adelante. La transferencia de propiedad no se acompañó de medidas para mejorar la tecnología. El control de precios a los productos agrícolas y los subsidios a los alimentos importados también dificultaron el desarrollo del sector.

La idea era *transferir la tierra a quien la trabaja*. Es decir, transferir la tierra de los grandes propietarios (de acuerdo con el Gobierno parte de la clase dominante, es decir, parte de la oligarquía) a los agricultores, que tradicionalmente trabajaban para los primeros. Este sería un elemento para reducir el poder de la oligarquía, una de las

18. Amat y León, Carlos y Héctor León, *Distribución del ingreso familiar en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 1979.

fuentes de la desigual e injusta distribución de la riqueza en el país. La reforma reflejaba la ideología de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el objetivo era doble: por un lado, incrementar la productividad agrícola y, por otro, crear una nueva clase de propietarios, de modo de ampliar, con los ingresos que obtendrían, la demanda interna, y fomentar así el sector industrial.

¿Cuáles eran las características del sector agrario antes de la reforma?

Existían tres sistemas agrícolas: en la costa, las grandes plantaciones; en la sierra, las haciendas y las comunidades campesinas; estas dos últimas habían mantenido a lo largo de la historia una serie de conflictos.

En la costa, la característica era la agricultura de gran escala, con todas las tierras irrigadas y básicamente orientada hacia la demanda externa se observaba fuerte presencia del capital extranjero. Los productos predominantes eran el algodón, el azúcar y el arroz. Ocupaba al 16% de la fuerza de trabajo agrícola y producía el 43% de la producción del sector. Se trataba de una agricultura moderna, de alta productividad, con tecnología avanzada y, en consecuencia, con acceso al crédito formal.

En la Sierra sólo el 21% de las tierras tenía sistemas de irrigación; el resto dependía de las lluvias. La productividad era baja, la tecnología pobre y el acceso al crédito era muy escaso. Los principales productos eran la papa, el maíz, el trigo, la cebada y la lana. Ocupaba al 73% de la fuerza laboral agrícola y producía el 42% de la producción agrícola total del país. Coexistían las haciendas con las comunidades campesinas. Las comunidades campesinas mantenían vínculos sociales, políticos, culturales y religiosos, funcionando como una asociación de miembros, los cuales tenían derechos y obligaciones. En el pasado, las autoridades de cada comunidad distribuían las tierras: algunas para ser trabajadas colectivamente y otras para ser cultivadas individualmente. Esta situación se alteró con la aparición de las haciendas. Entonces se inició un largo conflicto entre los hacendados y los comuneros, pues los segundos reclamaban sus tierras a los primeros. El poder de los hacendados devino en que los comuneros tuvieran que emplearse para ellos o migrar a la costa, para laborar en las grandes plantaciones.

La estructura de la propiedad de la tierra era desigual; en 1961 el 1.2% de los propietarios tenían el 52.3% de las tierras, mientras que el 84.6% de los pequeños propietarios y comunidades campesinas tenían el 48.4% de la tierra. Esta concentración era mayor en la costa, en la cual las grandes plantaciones (5.4% de los propietarios) tenían el 86% de la tierra, mientras que en la sierra, las haciendas (3.7% de los propietarios) controlaban el 52% de la tierra. Estos datos no aluden a la calidad de las tierras, mayor y uniforme en la costa con relación a la sierra.

Estos antecedentes muestran que los grandes propietarios eran dueños de muchas tierras, pero empleaban pocos trabajadores (especialmente en la costa, por el avance tecnológico), mientras que los pequeños propietarios y comunidades campesinas usufructuaban pequeñas extensiones, pero empleaban más fuerza de trabajo.¹⁹ Además estaban fragmentados y localizados a distintas altitudes y pisos ecológicos.

Como consecuencia, el acceso desigual a los medios de producción produjo profundas desigualdades en la distribución de ingresos, de modo que se perpetuaba la pobreza. En primer lugar, el ingreso urbano promedio era tres veces mayor que el ingreso rural promedio.²⁰ En segundo lugar, al interior del sector rural, existían desigualdades regionales. El ingreso rural promedio en la costa era el doble de su similar de la sierra. En tercer lugar, las desigualdades intrarregionales también eran ostensibles, especialmente en la sierra. El 53.8% más pobre de las familias rurales en todo el país obtenía el 14.7% del ingreso rural total, mientras que el 2.5% más rico se apropiaba del 21%.²¹ La combinación de bajos ingresos con desigualdades regionales impactaba en la pobreza.

En la década previa a la reforma, la agricultura se había estancado. Después de crecer a una tasa promedio anual de 3.7% entre 1945 y 1961, entre 1962 y 1969 sólo creció 2.2% anual, mientras que en este último período la población creció 3% anual.

19. Kay, Cristóbal, "Achievements and Contradictions of the Peruvian Agrarian Reform", en *The Journal of Development Studies*, vol. 18, N°2, 1982, pp. 141-170.

20. Amat y León, Carlos, *Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 1979.

21. Kay, Cristóbal, *op.cit.*, p. 147.

Además, mientras que en 1950 contribuía con el 23% del PBI, en 1968 su participación había disminuido a 15%.²² La estrategia de sustitución de importaciones, aplicada durante el gobierno de Belaunde con el ya comentado sesgo antiagrícola y proindustrial, explicó gran parte del cambio en la tendencia. Además, el crédito estaba concentrado en los grandes propietarios y la inversión pública monopolizada por grandes proyectos de irrigación en la costa. La agricultura serrana fue perjudicada, lo que influyó en las migraciones de la sierra a la costa.

6.2 Contenido de la reforma agraria, logros y contradicciones

La Reforma Agraria afectó a grandes propietarios en la costa y en la sierra. La selva no fue sujeta a la reforma. En la costa, se expropiarían todos los latifundios cuyo tamaño excediera a las 150 hectáreas de tierra irrigada y 300 hectáreas en caso no estuviera irrigada. En la sierra, el límite se ubicaba entre 35 y 65 hectáreas de tierras cultivadas, dependiendo de la ubicación geográfica del predio. Aparte de estas condiciones existían varias más que convertían a una tierra en susceptible de la reforma, entre ellas el uso ineficiente de la tierra, las condiciones laborales ilegales, la existencia de un conflicto social, etc. Un día, después de publicada la norma, fueron expropiados doce complejos azucareros en la costa, lo que implicó un duro golpe al poder oligárquico.

Inicialmente, la legislación permitía que los propietarios originales parcelaran sus tierras de modo que el tamaño de cada una de las *nuevas tierras* no excediera los límites descritos en el párrafo anterior. Mediante esta posibilidad se evitaría ser sujeto de la reforma. Sin embargo, las presiones de los campesinos llevaron a que esta opción fuera eliminada en 1971.

El Estado pagaría una compensación a los propietarios originales, tanto por la tierra en sí misma, como por los activos sujetos de la expropiación. El pago por la tierra se haría en bonos, con un bajo interés y con plazos que llegaban hasta los 30 años. En el caso de los activos, la compensación se haría en dinero en efecti-

22 *Ibíd.*, p. 147.

vo hasta por un monto de un millón de soles y, si el valor de los mismos excedía a este monto, la diferencia se pagaba en bonos.²³ Como contrapartida, los beneficiarios o *nuevos propietarios* debían pagarle al Estado un monto igual al que el Estado había pagado a los antiguos propietarios, aunque en 1979 esta medida quedó sin efecto.

La ley contenía incentivos para que los antiguos propietarios utilizaran la compensación recibida en inversiones en la industria. Los bonos podían ser descontados y canjeados por efectivo en un banco estatal bajo dos condiciones: que el dinero recibido fuera invertido en la industria y que los antiguos propietarios contribuyeran con un 50% adicional, obtenido de otras fuentes. Este mecanismo casi no fue utilizado.

Otro aspecto contenido en la ley fue que las expropiaciones se hicieran por zonas y no todas al mismo tiempo. Esto permitió que los propietarios de tierras afectadas por la reforma descapitalizaran sus propiedades o simplemente no repararan sus activos fijos, pues sabían que tarde o temprano serían expropiados.

La ley consideraba cinco formas según las cuales las tierras expropiadas serían transferidas a los agricultores: familias individuales, grupos de familias pertenecientes a una comunidad agrícola, grupos de agricultores especialmente constituidos para la reforma, cooperativas agrarias de producción (las CAP) y Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS). Estas dos últimas formas fueron las de mayor importancia en términos de cantidad de tierra distribuida, de modo que reemplazaron a los anteriores latifundios. Desde esa óptica, la reforma fue *colectivista*, pues la concentración de la propiedad de las tierras se mantuvo, pero cambiando de dueños; hacia 1979, el 65% de las tierras expropiadas estaban en manos de cooperativas, así se formaron 604 CAP y 60 SAIS.

Se beneficiaron 360,000 familias, que representaban al 37% del total de las familias rurales. Caballero discrepa de esta cifra, pues sostiene que 229,00 de ellas se habían integrado en cooperativas, por lo que no se trataba de propietarios individuales.²⁴ Wicht

23. Un millón de soles equivalían a mil libras esterlinas. Véase Caballero, José María, *op. cit.*, p. 31.

24. *Ibíd.*, p. 33.

y Schydrowsky²⁵ sostienen que la Reforma Agraria distribuyó 10 millones de hectáreas a 340,000 familias, siendo el total de familias campesinas peruanas de 1'200,000. En consecuencia, 860,000 familias (el 72%), entre las cuales se encontraban las más pobres, no recibieron nada.

Los impactos en la distribución de ingresos fueron pequeños, pues solo se redistribuyó el 1.5% del ingreso nacional.²⁶ Además de ello, la redistribución favoreció a los *agricultores ricos*. Estas dos características se deben a que sólo el 39% de las tierras fueron sujeto de la reforma y a que la distribución geográfica de las tierras, así como la calidad de las mismas era desigual a lo largo del territorio nacional.

Desde el punto de vista de la *política social*, el intento de mejorar las oportunidades de los sectores pobres vía la reforma agraria, puede analizarse más concretamente a través del comportamiento de la forma de propiedad predominante post-reforma: las *cooperativas*.

Las Fuerzas Armadas consideraban que el desarrollo agrícola futuro se basaba en las cooperativas, un tipo de organización de propiedad privada colectiva. Mediante ella nacerían nuevos empresarios que reducirían la desigual distribución de ingresos. La ley de Reforma Agraria aludía a dos tipos de cooperativas: las cooperativas agrarias de producción (las CAP) y las sociedades agrícolas de interés social (las SAIS).

En las CAP, las tierras y los activos existentes en ellas pertenecían a todos sus miembros, quienes trabajarían la tierra en forma conjunta. Recibían un salario y participación de las utilidades. Sin embargo, por lo menos el 58% de éstas últimas tenía que reinvertirse. En la práctica, la injerencia estatal era grande.

Las SAIS se diferenciaban de las CAP en que podían incorporar como miembros beneficiarios de la cooperativa a comunidades agrarias vecinas. El objetivo era extender los beneficios de las ex-haciendas a aquellos campesinos en terrenos colindantes, en el entendido que estos últimos habían luchado durante mucho tiempo con las haciendas por territorios que

25. Schydrowsky, Daniel y Juan Julio Wicht, *op.cit.*, 1982, p. 33.

26. Webb, Richard, *op. cit.*, pp. 6-10.

supuestamente les pertenecían. Las SAIS se formaron básicamente en la sierra.

La injerencia estatal en las decisiones de las cooperativas fue uno de los factores detrás del reducido éxito de las mismas. Por un lado, se trataba de empresas que recibían directivas del Estado, pero, por otro, eran administradas por los propios miembros. Se trataba de una *empresa híbrida*.²⁷ El intento de conciliar la maximización de beneficios, como empresa privada, con los objetivos sociales que tenía, producía tensiones y resultados contradictorios. Por ejemplo, el Estado presionaba para aumentar el número de miembros (aumentando así el empleo). Sin embargo, ello elevaba los costos, con lo cual, la cooperativa podía dejar de ser eficiente. Otro ejemplo resulta ilustrativo; siguiendo la lógica de una empresa privada que busca aumentar los beneficios (que estaba en el interés de sus miembros, pues recibían una participación de las utilidades), ¿podían extender su producción a otros cultivos con precios no controlados por el Gobierno? El gobierno se opuso a ello por razones sociales.

6.3 Evaluación de la reforma agraria

La Reforma Agraria efectivamente desarticuló el orden oligárquico existente e intentó diseñar un nuevo arreglo institucional. Sin embargo, cabe la siguiente pregunta: ¿logró los cambios sociales que inicialmente se propuso?

En primer lugar, entre 1970 y 1976 la producción agrícola creció a una tasa anual promedio de 1.8%, mientras que el PBI global lo hizo a una tasa de 5.1%. En 1977, la agricultura no creció y en 1978 disminuyó en 3%. En segundo lugar, entre 1970 y 1976 la producción agrícola destinada al consumo urbano mantuvo su dinamismo pre-reforma, pues creció 4.5% anual, pero aquella destinada a los consumidores rurales decreció en 1.1% anual y las exportaciones agrícolas cayeron en 1.3% anual. Entonces, las tendencias previas a la reforma se mantuvieron. Más aún, si se considera que la producción de la costa se orientaba al consumidor urbano, mientras que la de la sierra, al consumidor rural. Los

27. Caballero, José María, *op.cit.*, p. 41.

resultados mostrados demuestran que las desigualdades regionales se acentuaron.

Parte del pobre resultado puede entenderse por la política económica global del gobierno y parte por el hecho de que una reforma de la propiedad tomada de manera aislada no soluciona el problema agrícola. La industrialización por sustitución de importaciones discrimina en contra del sector agrícola, pues el tipo de cambio fijo y atrasado desincentiva las exportaciones del sector e incentiva las importaciones alimenticias. El control de precios de los alimentos también reduce los incentivos a los productores agrícolas. Estos factores atentan contra la inversión en el sector y sin inversión no hay crecimiento. La reforma agraria no podía contrarrestar este conjunto de efectos negativos. A pesar de ello, la concepción de las reformas contenía muchas contradicciones. La idea de las cooperativas intentó combinar un incentivo privado (pues los trabajadores, al ser los dueños, actuarían como capitalistas) con valores socialistas, impuestos desde el Estado. El resultado fue un conflicto creciente entre los trabajadores y el Estado que se manifestó en continuas huelgas y represión.

Más aún, con ellas sólo se benefició la aristocracia campesina, es decir, aquellos agricultores que se empleaban en la parte moderna del sector; en cambio, las comunidades campesinas quedaron marginadas. Por ello, la redistribución no resultó. Los beneficiarios no fueron los campesinos más pobres, que inclusive pasaron a ser contratados como *trabajadores eventuales* por los miembros de las cooperativas, generándose así una división de clases dentro de la clase trabajadora. La fracción de los trabajadores no beneficiados se opuso a la reforma, pues pasaban de ser dependientes de un empresario capitalista para serlo (si es que eran contratados) de la cúpula de las cooperativas.

7. Las comunidades laborales

Las comunidades industriales fueron creadas en septiembre de 1970 como cooperativas de trabajadores en todas las empresas con más de cinco empleados. Mediante ellas, los trabajadores coparticiparían de la administración, de la producción, de la pro-

piedad y de la inversión de la empresa. Ya no serían empleados, sino propietarios (más exactamente, capitalistas), pues tendrían acciones de la empresa. Las comunidades industriales recibirían en efectivo el 10% de los beneficios contables anuales y el 15% en acciones; además, tendrían representación en el directorio de la empresa en forma proporcional al número de acciones que tuvieran. Esta participación en las acciones y representación crecería hasta que la comunidad significara el 50% del total.

Los objetivos eran en esencia similares a los de la reforma agraria: aumentar la productividad de la industria al participar los trabajadores directamente de los beneficios de la empresa (es decir, aparecerían incentivos para elevar el esfuerzo laboral) y, además, reducir el conflicto entre el capital y el trabajo.

Sin embargo, a pesar de que no representó una expropiación como había ocurrido en el sector agrario, la ley desincentivó a los industriales. A pesar de que el modelo económico, como se ha visto, tenía muchos incentivos a favor de la industria, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) presionó en contra de la ley de comunidades industriales.

A manera de ejemplo, los industriales redujeron contablemente el ingreso neto de sus empresas para reducir de este modo los beneficios y acciones de la comunidad industrial. Hacia 1975, las comunidades industriales sólo habían logrado el 17% de las acciones de propiedad del sector.²⁸

Por el lado de los trabajadores, es claro que esta reforma sólo favorecía a una porción de ellos: los que se ocupaban en el sector moderno. Estos trabajadores se opusieron a compartir sus ganancias con otros trabajadores. Si la comunidad industrial hacía partícipes a los trabajadores miembros de los beneficios que tuvieran las empresas, ¿qué incentivos tendrían para incorporar nuevos trabajadores si ello reducía sus ganancias? Una prueba que muestra las desavenencias entre los trabajadores es el incremento sos-

28. McClintock, Cynthia, "Velasco, funcionarios y ciudadanos: políticas de cautela", en McClintock, Cynthia y Abraham Lowental (ed.), *El gobierno militar. Una experiencia peruana 1968.1980*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1983, p. 323.

tenido en el número de huelgas del sector industrial, el cual se elevó de 198 en 1968 a 428 en 1975.²⁹

8. La democracia de participación plena: la participación popular

Entre otros objetivos, el gobierno militar pretendía integrar las masas a la sociedad nacional. A través de las reformas (como la agraria y la que creó las comunidades industriales) buscaba eliminar el conflicto entre el capital y el trabajo de modo de posibilitar un desarrollo más armónico y menos conflictivo del país. La presencia de organizaciones de trabajadores como los sindicatos era una respuesta que, en opinión del régimen, muchas veces tomaba ribetes de violencia. Ello debería eliminarse y debía abrirse paso a nuevas formas de organización de los sectores más pobres del país. Esas nuevas formas de organización se harían *desde arriba* y para ello se creó un ente estatal: el *Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social* (SINAMOS), que se encargaría de viabilizar una *democracia social de participación plena*. El nuevo orden social trabajaría en crear una democracia en la cual el pueblo, libremente organizado, ejercitaría el poder en sus dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas.

A mediados de 1971 fue creado SINAMOS, para organizar a los sectores más desfavorecidos por las estructuras tradicionales y de esta forma ejercer su voz ante las instancias del gobierno. Se rechazaba la participación popular espontánea, pues aquellos sectores debían organizarse siguiendo los criterios del gobierno, que lograría así dos objetivos: por un lado, cumpliría con sus promesas de integrar a los sectores desposeídos y, por otro, reforzaría su coalición de soporte político.

En el sector agrícola se creó por ejemplo la Confederación Nacional Agraria (CNA) y se eliminó la Sociedad Nacional Agraria (SNA) que representaba, en opinión del gobierno, los intereses de la oligarquía terrateniente. En el sector industrial, se creó la Confederación Nacional de Comunidades Industriales (CO-

29. Stepan, Alfred, *op. cit.*, p. 310.

NACI). En ambos casos se trataba de organizaciones de los nuevos trabajadores, originadas en las reformas agraria e industrial, respectivamente.

Sin embargo, SINAMOS predicaba una doctrina que no practicaba.³⁰ Los líderes de SINAMOS no eran elegidos por participación popular, sino designados por la cúpula militar. En 23 de las 26 oficinas regionales, el jefe era un militar de alta jerarquía. Ello planteaba un conflicto de papeles. Por un lado, pertenecían a una jerarquía militar, por lo que no gozaban de plena autonomía para propiciar una genuina participación popular. Por otro, debían incentivar la participación democrática de la población. Aparte de la mencionada, esta ambivalencia contenía otra contradicción, pues los militares jefes de SINAMOS eran evaluados para determinar sus ascensos, no a partir de los logros en incrementar la participación popular, sino por cuestiones militares.³¹

Resulta ilustrativo evaluar parte de las acciones de SINAMOS a partir de su labor organizativa en los barrios marginales o *pueblos jóvenes*. El responsable de organizar a los pueblos jóvenes era además el jefe de la región militar de Lima y el jefe de la décima región de SINAMOS.

Cuando los militares llegaron al poder, la población urbana marginal estaba experimentando un rápido crecimiento. En Lima, entre 1956 y 1970, creció de 120,000 a 760,000 habitantes. En términos porcentuales, ello implicó pasar del 9,9% del total de la población de Lima a 26% en el período considerado. En diciembre de 1968 Velasco creó la *Oficina Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes*, con el objetivo de organizarlos e incrementar su participación en el poder político. En 1970 se llevó a cabo un censo y se encontró que en el ámbito nacional existían 610 barrios marginales urbanos (más de un millón y medio de personas), de los cuales 273 (los 760,000 habitantes mencionados) estaban en Lima. A partir de 1971, la organización de los mismos quedó en manos de SINAMOS.

Como la mayoría de pueblos jóvenes habían surgido por *invasiones*, la primera tarea era legitimarlos a través de la entrega de

30. McClintock, Cynthia, *op.cit.*, p. 327.

31. Stepan, Alfred, *op.cit.*, cap. 6.

títulos de propiedad. Esta era la herramienta clave para *atraerlos hacia la revolución*. Sólo en Lima debían entregarse 130,000 títulos para los nuevos propietarios. Sin embargo, hacia octubre de 1972, sólo se habían otorgado 13,452.³² Ahora bien, ¿qué mantenía el vínculo de los pueblos jóvenes con el gobierno luego de recibidos los títulos? La posibilidad de expresar sus demandas económicas y sociales al gobierno a través de un tipo de organización impuesta *desde arriba* por SINAMOS.

En cada pueblo joven se elegirían *auténticos líderes* que debían actuar como nexo entre la comunidad y el gobierno. La unidad básica organizativa eran los *Comités Vecinales*. Cada familia estaba representada por su jefe. Dentro del mismo pueblo joven, todos los jefes elegían por zonas a tres miembros que constituirían el directorio del Comité Vecinal. Los representantes de todos los comités vecinales nombraban a un jefe, que recibía el reconocimiento legal como representante del pueblo joven y era el encargado de plantear las demandas al director de la oficina regional de SINAMOS. Para ser elegible como representante del pueblo joven, había cuatro requisitos: ser residente del pueblo joven, mayor de 18 años, alfabeto, de ocupación conocida y tener buenos antecedentes. Una lectura de estos requisitos permite visualizar que la idea de fondo era que los pueblos jóvenes estuvieran verticalmente vinculados con el gobierno y no horizontalmente con otras organizaciones políticas y radicales. La población pobre no tendría que recurrir a la violencia para materializar sus demandas, sino que mediante este tipo de organización se creaban los canales para acercar el gobierno al pueblo.

En mayo de 1971 se produjo la invasión de unos terrenos, de propiedad privada en la zona de Pamplona. El gobierno respondió inicialmente con la coerción, pero luego reubicaron a los invasores en otra zona. (Así nació lo que hoy día es Villa El Salvador). Este problema trajo consecuencias, pues la lectura posterior podía ser la siguiente: *invade un terreno, que pronto te reubican y te construyen la infraestructura*. Lo que pasaba era que el lento desarrollo agrícola mantenía las presiones por las migraciones. Ello probaba que el problema agrícola no se resolvía por un sim-

32. *Ibíd.*, p. 169.

ple cambio de la propiedad, sino que el problema era más profundo. Entre 1970 y 1973 el número de pueblos jóvenes aumentó de 610 a 976 y el número de habitantes de un millón y medio a más de 2 millones y medio; un crecimiento de 77%.³³ Atender demandas crecientes en un contexto de menores posibilidades de gasto obligaba a postergar muchas de ellas y a usar la coerción para evitarlas, con lo cual se socavaban las bases mismas de la revolución.

¿Cómo explicar que un régimen nacionalista que puso en marcha una serie de reformas a favor de los más desposeídos no lograra justamente el suficiente apoyo popular de los beneficiarios de la estrategia?

El tema tiene singular relevancia, pues un gobierno se mantiene en el poder si la coalición de clases que lo apoya (porque recibe los beneficios) no altera su visión con respecto a los logros. Si la principal crítica del gobierno fue que el crecimiento no llegaba a los más necesitados y para ello hizo las reformas, ¿qué ocurrió desde el punto de vista de los beneficiarios para que ello no se lograra?, ¿por qué no mantuvo el apoyo popular?

Algunos autores sostienen que las promesas superaron la acción.³⁴ Las promesas pueden cumplirse si la estrategia global no contiene contradicciones y además si existe un marco institucional (en este caso un Estado competente) adecuado. Ni lo urio ni lo otro se plasmó en la práctica.

SINAMOS actuó más como un instrumento de control que como un instrumento de participación popular. Su preocupación estaba centrada más en evitar *infiltraciones comunistas* que pusieran en tela de juicio los objetivos de la ambigua tercera vía (ni capitalista ni comunista). A ello habría que agregarle el doble papel de los militares a cargo de las oficinas regionales de SINAMOS. Por último, las necesarias correcciones al programa económico perjudicarían a los sectores más pobres de la población. Sin embargo, al menos en sus discursos, los militares habían prometido mejoras sustantivas a esos sectores. Por lo tanto, tenían el derecho a reclamar la ausencia de resultados. La misma organización de

33. *Ibíd.*, p. 186.

34. Ver por ejemplo McClintock, Cynthia, *op.cit.*, p. 324.

los sectores populares, incentivada desde arriba por el gobierno, permitió la aparición de los canales para ejercer presión sobre los mandos políticos. Esto no implica que los sectores populares no deban organizarse ni mucho menos que no fuera tarea del gobierno atender sus necesidades. Simplemente, significa que ello no puede conseguirse a costa de desequilibrar la economía ni tampoco con una estructura organizativa inadecuada.

La experiencia de SINAMOS mostró una debilidad común a todas las reformas; la ausencia de una genuina participación popular llevó a que el modelo cooperativo tuviera que imponerse *desde arriba*. Desde esa óptica fue percibido como una restricción por los supuestos beneficiarios del mismo.

9. Conclusiones: las contradicciones del modelo de desarrollo y los límites del modelo económico

Hacia 1975, la economía peruana se encontraba en una profunda crisis. Las razones no sólo se encuentran en el plano económico, sino también en los aspectos políticos e institucionales. A continuación se esbozarán las principales contradicciones del modelo en cuestión que obligaron a un fuerte viraje hacia 1975. La pregunta que nos guía es la siguiente: ¿por qué el modelo no fue sostenible?

- a. La naturaleza del modelo económico; la aplicación de la *industrialización por sustitución de importaciones* originó las siguientes dificultades:

- a.1 Genera una divergencia en las tasas de crecimiento de los sectores que proveen las divisas (primarios) y los que las demandan (industriales). Por lo tanto, la demanda por divisas excede a la oferta de las mismas. En esas circunstancias, o se utilizan las reservas (como lo haría el gobierno de García a partir de 1985) o se recurre al endeudamiento externo. Velasco optó por esta última alternativa, dado que la industria naciente era muy dependiente de las importaciones. Si se toma en cuenta que se había pasado de un modelo liberal, exportador de productos primarios a uno de economía cerrada, en el cual se restringieron las importaciones, a ello habría que agregarle los patrones de consumo de la

sociedad. Implícitamente la sociedad tendría que haber alterado sus patrones de consumo, de bienes importados a bienes nacionales, pero la industria interna aún no estaba en condiciones de satisfacer esa demanda pues los estándares de calidad no eran los mismos.

a.2 El descuido del sector agrario, que restó incentivos al aumento de la oferta de alimentos. En esas condiciones, reducir las importaciones de los mismos (con las que se cubría el lento crecimiento agrícola) tenía un costo social y político alto. Si se hubiera devaluado (para aliviar la brecha externa), las importaciones de alimentos no se hubieran podido reducir (son inelásticas a la devaluación), lo que hubiera originado presiones inflacionarias crecientes, además de encarecer las importaciones de insumos y bienes intermedios para la industria. El margen de maniobra político era, en consecuencia, reducido.

a.3 La segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones implica producir internamente bienes intermedios (la primera alude a la producción interna de bienes de consumo final). Ello sólo podía lograrse con tecnología provista por la inversión extranjera. A falta de ella, sólo puede obtenerse del exterior, pero ello eleva las importaciones. De esta manera, las políticas de industrialización habían acentuado la dependencia externa y no la habían reducido como inicialmente se planteó. Se alteró la composición de las importaciones de bienes finales; se pasó a importar bienes intermedios y de capital.

- b. El modelo económico descansaba en la inversión pública y en un creciente papel de un *Estado planificador* del desarrollo. Ello desequilibra las finanzas públicas a menos que se ponga en marcha una profunda y genuina reforma tributaria; esto no se hizo; por ello el resultado macroeconómico fue un déficit fiscal creciente. Mayores gastos públicos sin un aumento en los ingresos tributarios conducen inevitablemente a una crisis fiscal. Los subsidios y el crecimiento de la burocracia estatal contribuyeron decididamente a lo anterior. Como resultado, la deuda externa acentuaba las presiones sobre la balanza de pagos.
- c. El modelo suponía que el sector privado iba a reaccionar al entorno de protección. Sin embargo, la inversión privada fue

- desincentivada con la profusa legislación que reducía los incentivos para invertir. Un ejemplo de ello fueron las comunidades laborales que le otorgaban cada vez más importancia tanto en las decisiones como en la recepción de utilidades, a los trabajadores. La inversión privada no reaccionó en la magnitud esperada.
- d. El modelo prometía una excesiva redistribución a favor de los más necesitados. Ello se lograría con las reformas, que favorecerían a la alianza (clases medias, elite campesina y trabajadora e industria naciente) que le otorgaba soporte al gobierno militar. La retórica militar colocaba mucho énfasis en estos aspectos y los sectores populares presionaban más de lo que el sistema podía redistribuir.
 - e. El golpe de estado de 1968, si bien es cierto institucional, inicialmente fue liderado por un grupo reducido de oficiales al mando de Velasco. Gradualmente, las contradicciones del modelo de desarrollo fueron minando la unidad de las Fuerzas Armadas. Este elemento fue clave para entender el *golpe dentro del golpe* que ocurrió en 1975.
 - f. La intervención estatal en la economía fue de tal magnitud que ni los grupos supuestamente beneficiarios del modelo se sintieron seguros del mismo. Esto explicaría por qué los *supuestos beneficiarios* cambiaron paulatinamente sus puntos de vista.
 - g. La reforma social no es equivalente a cambios en el régimen de propiedad. Aún bajo el supuesto de que el Estado expropiara todos los medios de producción, si toma decisiones equivocadas, no es eficiente y no sabe cómo gastar en los sectores sociales y de ninguna manera logrará los resultados sociales deseados.
 - h. La tercera vía, definida como *ni capitalista ni comunista*, tuvo muchas ambigüedades. Como sostienen Lowenthal y Jaquette, sufre los defectos de ambas posiciones sin gozar de las virtudes de ninguna.³⁵ Por un lado, desestimuló la

35. Lowenthal, Abraham y Jane Jaquette, *El experimento peruano en retrospectiva*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo N° 19, 1986, p. 26.

inversión privada, con lo cual redujo las posibilidades futuras de crecimiento. Al no haber una efectiva reforma tributaria, los ingresos tributarios se reducirían ostensiblemente. Por otro, elevó las expectativas de las clases desposeídas sin tener las herramientas para satisfacer sus demandas. En el ámbito macroeconómico la resultante fue un déficit fiscal sin precedentes. Se intentó combinar ideas socialistas con la existencia de un sector privado reformado (en la forma de cooperativas); este último actuó con motivaciones capitalistas en un entorno más global de valores socialistas.

- i. El gobierno revolucionario contó con autonomía en el momento de implementar las reformas. Ello significa que está relativamente aislado de presiones de grupos sociales y goza de grados de libertad para poner en marcha los cambios deseados. Esta autonomía puede entenderse como sinónimo de fuerza: no hay Congreso, se deporta a los opositores, etc. Sin embargo, en un segundo momento, para institucionalizar las reformas se necesita del apoyo de algunas fracciones de la sociedad civil. Si no las consigue, la autonomía se convierte en una debilidad, pues la institucionalización debe conseguirse por la fuerza, cuya condición básica es una alta cohesión interna en la elite gubernamental. Como el gobierno de Velasco intentó reestratificar toda la sociedad, ningún sector se sintió al margen de la injerencia de la burocracia gubernamental. En ese contexto, la discrecionalidad en la aplicación de las medidas originaba que ningún sector se sintiera seguro de su posición relativa frente a los demás, ni siquiera los supuestos beneficiarios. Y ello constituyó una paradoja, pues una estrategia que se orienta hacia los desposeídos debe por lo menos captar el apoyo de ellos. Pero no fue así: el número total de huelgas muestra el descontento de la clase trabajadora evolucionó como se muestra en el cuadro IV.7.

Cuadro IV.7**PERÚ:
NÚMERO DE HUELGAS 1963-1975**

1963	422
1968	364
1970	345
1972	409
1974	562
1975	779

Fuente: Adaptado de Stepan, Alfred, *The State and Society. Perú in Comparative Perspective*, New Jersey: Princeton University Press, 1978, p. 310.

V. El gobierno militar de Morales Bermúdez (1975-1980)

1. El entorno político previo y la toma del poder por Morales Bermúdez

Los dos últimos años del gobierno de Velasco fueron particularmente conflictivos. En febrero de 1973, Velasco sufrió una grave enfermedad que lo dejó postrado en una silla de ruedas: perdió una pierna a causa de la rotura de un aneurisma de la aorta abdominal. Debilitado físicamente, promulgó la *Ley de Propiedad Social*. Dicha ley estipulaba que los trabajadores podían organizarse para formar empresas con el apoyo del *Fondo Nacional de Propiedad Social* (FONAPS). Estas empresas estaban inspiradas en el modelo autogestionario de Yugoslavia. En julio de 1974, el gobierno confiscó las empresas periodísticas (un año antes había nacionalizado los canales de televisión y parte de las estaciones de radio), razón por la cual los diarios pasaron a ser voceros del gobierno. El 3 de febrero de 1975 ocurrió una huelga del personal subalterno de la policía y la ciudad de Lima quedó completamente sin control. Arguyendo que días antes los militares habían recibido un incremento en sus haberes, los policías, que se atrincheraron en un cuartel del distrito de La Victoria, demandaban un aumento en sus remuneraciones. El gobierno no consideró este hecho como una huelga, sino como un motín, por lo que determinó que la solución tenía que ser militar.

En la madrugada del 5 de febrero, los militares tomaron por la fuerza el local donde se encontraban los policías. Ese día, Lima fue saqueada, mayormente por habitantes de los pueblos jóvenes, pues los militares asumieron el control de la ciudad recién en la tarde, decretando un toque de queda. En abril, el gobierno publicó en todos los medios de comunicación las *Bases Ideológicas de la Revolución Peruana*, en un intento por mostrar una unidad no existente en la cúpula del poder. Sin embargo, el malestar social continuó y las huelgas se convirtieron en un asunto común. El 29 de agosto de 1975, el Gral. Morales Bermúdez asumió el mando

del país, proclamándose presidente de la república en la ciudad de Tacna. Así se iniciaba el desmontaje de la mayoría de las reformas planteadas por el gobierno populista y nacionalista del General Velasco.

2. La política económica y la evolución macroeconómica

Hacia 1975 la necesidad de un ajuste macroeconómico era inevitable. Los desequilibrios fiscales y externos eran el mejor reflejo de una profunda crisis económica que convertían la situación en insostenible. El cuadro V.1 muestra el comportamiento del PBI global por tipo de gasto, como una primera aproximación de las tendencias globales de los indicadores macroeconómicos.

Cuadro V.1

PBI POR TIPO DE GASTO
(Tasas anuales de crecimiento)

	PBI	Consumo	Inversión	Exportaciones	Importaciones
1973	6.2	10.4	17.2	-18.3	9.7
1974	6.9	9.0	30.4	-5.8	31.9
1975	3.3	4.8	10.0	0.4	15.3
1976	3.0	1.6	-11.2	-6.7	-22.8
1977	-1.2	-0.3	-22.4	16.7	-7.9
1978	-1.8	-6.7	-12.8	18.1	-24.5
1979	3.8	-1.9	12.1	28.6	5.3

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1982*, p.92.

En primer lugar se observa una tendencia decreciente del PBI global que refleja, por un lado, la desaceleración de la economía y, por otro, las consecuencias del ajuste en 1977 y 1978. En segundo lugar, tanto el consumo como la inversión siguen la misma tendencia que el PBI: ambos crecen hasta 1975, lo cual favorece el crecimiento del PBI, pero luego decrecen entre 1977 y 1978. En tercer lugar, las importaciones crecen más que las exportaciones hasta 1975, lo que sostuvo el crecimiento del PBI dirigido a satisfacer la demanda interna. Como resultado de los ajustes posteriores a 1975, las exportaciones crecen más que las importaciones, hasta alcanzar

las primeras un pico en 1979, lo cual refleja una coyuntura externa favorable, según se verá más adelante.

Lo anterior tiene su correlato en una brecha externa medida por el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en el déficit fiscal, ambos expresados como porcentaje del PBI; las tendencias se observan en el cuadro V.2.

Cuadro V.2

DÉFICIT FISCAL Y BRECHA EXTERNA (como porcentaje del PBI)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Déficit fiscal	-3.9	-3.2	-5.6	-6.3	-7.5	-5.1	-0.6
Brecha externa	-2.1	-7.0	-11.3	-8.6	-7.4	-1.8	5.3

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1982*, p. 98 y p. 113.

El déficit fiscal muestra una tendencia creciente hasta 1977 y se mantiene alto en 1978, a pesar de los ajustes realizados. Una de las cuestiones que este capítulo pretende responder es por qué el déficit fiscal se cerró tan lentamente y si fue un problema de ingresos o de gastos que no se podían reducir. La brecha externa, que se mide a partir del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, llegó a 11.3% del PBI en 1975 y los ajustes la cerraron lentamente. Sin embargo, en la cuenta corriente de la balanza de pagos, también se incluye el servicio de la deuda externa (el pago de intereses de la deuda). Además, la deuda externa también financió el déficit fiscal. Por ello, conviene revisar la evolución de la deuda externa en el período considerado. Esta información se muestra en el cuadro V.3.

La deuda externa se duplicó entre 1973 y 1979, mientras que la deuda pública, de representar el 16.1% del PBI en 1973, pasó al 42% en 1979. El servicio de la deuda pública externa se mantuvo más o menos constante hasta 1978. En 1979, como consecuencia de una coyuntura internacional favorable, el incremento en exportaciones, posibilitó la reducción de ese porcentaje a 22.4%.

Cuadro V.3**DEUDA EXTERNA: ALGUNOS INDICADORES**

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Deuda externa	4132	5237	6257	7384	8567	9324	9334
Deuda pública	16.1	18.9	22.3	25.8	34.4	48.0	42.0
Servicio	38.9	30.3	35.6	36.2	36.0	35.6	22.4

Nota: La deuda externa está expresada en miles de millones de dólares. La deuda pública está expresada como porcentaje del PBI y el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1982*, p.103.

La inflación resultante del creciente déficit fiscal y de rigideces estructurales de la economía peruana inició su tendencia ascendente, según se observa en el cuadro V.4.

Cuadro V.4**TASAS ANUALES DE INFLACIÓN**

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Inflación	4.2	13.8	19.1	24.0	44.4	32.4	73.7	66.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1982*, p. 91.

No es de extrañar que en una situación de tal naturaleza, el deterioro de la situación social sea otra resultante. Ello, en parte es atribuible al modelo de Velasco y, en parte, a los ajustes del gobierno de Morales Bermúdez. Esto se observa en el cuadro V.5.

Cuadro V.5

**EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO
ABIERTO DE LA FUERZA LABORAL**
(en porcentaje)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Ocupado	48.0	49.3	51.2	51.6	54.5	54.1	52.8	50.6	46.2	45.9
Subocupado	46.1	46.0	44.4	44.2	41.3	41.9	42.3	44.2	48.0	46.9
Desocupado	5.9	4.7	4.4	4.2	4.2	4.0	4.9	5.2	5.8	7.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Schydrowsky, Daniel y Juan Julio Wicht, *Anatomía de un fracaso económico. Perú 1968-1978*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1982, p. 42.

3. 1975-1978: los ajustes frustrados

Ante los indicadores macroeconómicos mostrados, es indudable que se requería de un ajuste, pues la economía tenía un déficit fiscal alto, una creciente brecha externa, una inflación que iniciaba un proceso de aceleración y un desempleo y subempleo considerable. Paradójicamente, los sectores que iban a ser más favorecidos por la revolución de Velasco fueron los más perjudicados.

El 29 de agosto de 1975, el Gral. Francisco Morales Bermúdez asumió el poder. Este señor había sido ministro de Economía y Finanzas durante los cinco primeros años del gobierno de Velasco. Cuando tomó el poder, ocupaba el cargo de primer ministro. Este dato revela que Morales Bermúdez compartía al menos parte (si no la mayoría) de las ideas revolucionarias y que, por ende, no podía dar un vuelco violento de orientación en la política económica a menos que la situación económica llegara a un límite inmanejable o que se lo impusieran de otras fuentes. Es posible suponer que esta fuera la razón que explicara los sucesivos ajustes parciales que se realizaron y que se verán a continuación. El cambio de orientación recién se plasmaría a mediados de 1978.

El primer gabinete ministerial del nuevo gobierno (conocido como la segunda fase del gobierno militar) incluyó a un civil en un puesto clave: el Dr. Luis Barúa Castañeda fue nombrado ministro de Economía y Finanzas. Si bien es cierto los desequilibrios macroeconómicos fueron graves, también lo fue el hecho de que la coyuntura internacional estaba caracterizada por un exceso de fondos prestables de la banca privada internacional. Por ello, considerando que las brechas podían seguir financiándose con recursos externos, podía pensar en *ajustes graduales*.

¿Qué tipo de medidas se aplicaron? ¿Cuáles debieron aplicarse? La primera pregunta es objetiva; la segunda es normativa. De acuerdo con la visión tradicional del Fondo Monetario Internacional (FMI), el cierre de brechas es necesario para reestablecer el crecimiento económico y supone dos conjuntos de medidas:

- Aquellas que reducen la demanda interna (también llamada absorción) a través del cierre del déficit fiscal con el objetivo de derrotar al fenómeno inflacionario

- Aquellas que alteran los precios relativos. Entre estas destaca el aumento del tipo de cambio para incentivar exportaciones, reducir importaciones y colaborar con el cierre de la brecha externa (pues la contracción de demanda interna también apunta al mismo objetivo, al disminuir la presión sobre las importaciones).

Este paquete ortodoxo lleva implícita una concepción de las raíces de la inflación y la brecha externa: el exceso de demanda, originado en aumentos sucesivos del gasto público sin que hubiera correspondencia con una elevación similar de los ingresos fiscales. Además, trajo consigo una visión normativa sobre la manera como debía funcionar una economía que, a la larga, condicionaría las medidas por tomar en el entorno general de libre mercado, la reducción drástica de la participación estatal en la economía y la apertura de la economía hacia el exterior.

Dado el exceso de fondos disponibles existentes en la banca privada internacional, el gobierno no tuvo urgencia en cerrar drásticamente las brechas; por ello, negoció un primer programa de ajuste directamente con la banca privada sin que tuviera el visto bueno del FMI. Este programa sería monitoreado por un comité de bancos presidido por el Citybank. A cambio de cumplir con las metas, la banca privada le prestaría al Perú US\$ 400 millones, con lo cual las brechas se financiaban parcialmente y podían cerrarse gradualmente.

El programa fue anunciado el 12 de enero de 1976 y contemplaba reducir subsidios para corregir los déficit de las empresas públicas. Esto significaba elevar los precios de bienes y alimentos básicos y fijarlos en un nuevo nivel; pero ello reducía el poder de compra real de los sueldos y salarios, por lo que se decretó un aumento en las remuneraciones por una única vez. Paralelamente, en el mismo programa se contemplaba una devaluación para aminorar la brecha externa (de 44%) y se amplió el uso del Certificado de Reintegro Tributario a las Exportaciones (CERTEX). A cambio de estas medidas, la banca privada entregaría al gobierno US\$ 200 millones de dólares; la diferencia quedaba sujeta al cumplimiento de ciertas metas relacionadas con el déficit fiscal y la brecha externa.

Este paquete de medidas no tuvo los efectos deseados, como puede observarse en las cifras presentadas en el acápite anterior. ¿Qué razones había detrás? En primer lugar, la devaluación no podía reducir todas las importaciones por varias razones. El 50% de las importaciones eran realizadas por el Estado, mientras que el resto eran insumos y bienes de capital. Ambas son difíciles de reducir, a menos que se acepte un incremento en costos de producción con el consiguiente impacto inflacionario. Las exportaciones sólo aumentan lentamente.¹ Esto originó que la responsabilidad del éxito del paquete recayera sobre el otro instrumento, la contracción de demanda. Esto llevaba a disminuir el gasto público, pero éste tenía dos componentes muy rígidos (al menos, desde la perspectiva *ex post* de los hechos): el gasto en defensa y el pago de la deuda externa.

Además de lo anterior, cabe mencionar que se esperaba repagar la deuda contraída con el crecimiento de las exportaciones; sin embargo, esta esperanza era incierta, por el deterioro de los términos de intercambio, la lentitud de los proyectos mineros y las expectativas exageradas con respecto a los hallazgos de petróleo en la selva. Los factores anteriores convertían al financiamiento vía deuda en una opción muy riesgosa.

Más grave aún, el gasto público no se redujo, sino que aumentó de 35.7% del PBI en 1975 a 36.1% en 1976.² Esto se explica por el conflicto social inherente a un paquete de esta naturaleza (originado principalmente por los aumentos en precios de los bienes y servicios básicos), que lleva a un retroceso en las medidas tomadas. En segundo lugar, el pago de la deuda era una condición básica para recibir nuevos créditos. En tercer lugar, el gasto en defensa representaba, aproximadamente, un tercio del gasto

1. Thorp, Rosemary, "La crisis de estabilización en Perú: 1975-1978", en Thorp Rosemary y Laurence Whitehead, *Inflación y estabilización en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 139-142.

2. Paredes, Carlos y Alberto Pasco-Font, "The Behavior of the Public Sector in Perú: a Macroeconomic Approach", en Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, *The Public Sector and the Latin American Crisis*, San Francisco: International Center for Economic Growth, 1991, p. 204.

público total. A manera de ejemplo, el 41% de la deuda contraída tuvo como destino la compra de armamentos.³

Como consecuencia, el gobierno no podía cumplir los acuerdos con la banca internacional y, por ende, no recibiría el segundo tramo de los US\$ 400 millones de dólares pactados. La banca solicitó esta vez un segundo acuerdo, pero esta vez bajo la supervisión y monitoreo del FMI. En febrero de 1977 llegó a Lima una misión del FMI liderada por la Dra. Linda Koenig, jefe de la División del Pacífico Sur del FMI.⁴ Considerando que el nivel de reservas se había tomado negativo, el objetivo era lograr un crédito contingente de apoyo a la balanza de pagos. Esta precaria situación externa continuaría hasta 1979, como se muestra en el cuadro V.6.

Cuadro V.6

RESERVAS INTERNACIONALES A FIN DE AÑO

(en millones de US \$)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Reservas	422	346	397	411	693	116	-752	-1101	-1025	554

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1982*, p. 122.

En 1976 no sólo las reservas se tomaron negativas; como puede apreciarse en los cuadros anteriores, el déficit fiscal llegó a 6.3% del PBI, la brecha externa a 8.6% del PBI, la inflación fue de 44.4%, la inversión cayó en 11.2% y el servicio de la deuda externa representaba el 36.3% de las exportaciones. Ante ese panorama, la misión del FMI diagnosticó que el problema de fondo era el déficit fiscal y que cualquier préstamo debería dirigirse sólo a reforzar el nivel de reservas y no a financiar el excesivo gasto público. Las negociaciones fueron muy tensas, pues el FMI propuso un ajuste drástico, mientras que, considerando el costo social in-

3. Wise, Carol, *Perú Post 1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990, pp. 185-191.

4. Un excelente recuento de las dificultades de las negociaciones puede revisarse en Alvarez Rodrich, Augusto, *La experiencia peruana en las negociaciones internacionales*, Lima: GRADE, 1990, pp. 47-71.

herente a paquetes de esta naturaleza, el gobierno vislumbró la opción de un ajuste gradual. En esas circunstancias, el gobierno rechazó la propuesta del FMI. A consecuencia de ello, renunció el ministro de economía y fue reemplazado por otro civil, el Ing. Walter Piazza, quien decidió volver a negociar con el FMI. Piazza duraría sólo 56 días en el cargo, pues nuevamente el gobierno descartó el pre-acuerdo que firmaría Piazza con el FMI. Hubo dos razones para ello: la negativa de Piazza de excluir la compra de armas de las medidas de austeridad y la confianza de altos funcionarios del gobierno de obtener un préstamo directo del Tesoro de Estados Unidos.⁵

A pesar de esa situación el sector público continuó aumentando su gasto (que llegó a 41% del PBI), pero financiándolo de otras fuentes. En 1977, la restricción del financiamiento externo de las fuentes tradicionales (organismos internacionales y banca privada) llevó a que el gobierno recurriera a los ex-países socialistas, cuyos desembolsos representaron el 40% del total de la deuda externa contraída en ese año. El destino fue la compra de armamentos, es decir, el gasto militar. El ahorro público se tornó negativo, llegando a 2.8% del PBI.⁶ Además se dio marcha atrás en la reducción de varios subsidios, por la explosión social reinante. En julio de 1976 se había decretado el estado de emergencia, que duraría hasta el 28 de agosto de 1977. En julio de 1977 se produjo la primera huelga nacional desde 1919. El gobierno respondió despediendo a más de 5,000 trabajadores.⁷

El reemplazante de Piazza en la cartera de Economía y Finanzas fue el Gral. Alcibiades Sáenz, quien, en un marco de extrema escasez de divisas, congeló el tipo de cambio, revirtiendo las medidas de Barúa y Piazza. Ello interrumpió nuevamente las negociaciones con el FMI. El Tesoro de USA manifestó su negativa a prestarle al Perú, por lo que el gobierno se vio obligado nuevamente a negociar con el FMI, quien volvió a exigir las mismas medidas: liberalizar el tipo de cambio, reducir el déficit fiscal, indexar el precio de la gasolina y disminuir los subsidios a las expor-

5. *Ibíd.*, pp. 54-55.

6. Paredes, Carlos y Alberto Pasco-Font, *op.cit.*, p. 204.

7. Iguíñiz, Javier, Rosario Basco y Mónica Rubio, *Los ajustes. Perú 1975-1992*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993, p. 73.

taciones. En octubre de 1977 se firmó un acuerdo "stand-by" con el FMI, con metas muy estrictas, que el Perú no cumpliría.

La brecha fiscal se financió esta vez con financiamiento interno mediante una alteración del crédito interno: entre 1970 y 1975 el crédito al sector público había representado el 21% del total del crédito desembolsado, mientras que en 1977, alcanzó el 49% del total. No se redujo el déficit fiscal, sino que se alteró la fuente de financiamiento. El tipo de cambio volvió a aumentar con la intención de fomentar las exportaciones, pero ello no impidió que el PBI disminuyera en 1977 a -1.2% . Los aumentos en el tipo de cambio generarían una espiral de devaluación-inflación, difícil de contener, evolución que se presenta en el cuadro V.7.

Cuadro V.7

EVOLUCIÓN TIPO DE CAMBIO E INFLACIÓN

	1972	1973	1974	1975	1976	1976	1977	1978
Inflación	4.2	13.8	19.1	24.0	44.7	32.4	73.7	66.7
Tipo de cambio	38.70	38.70	38.70	40.37	55.76	84.23	156.35	224.7

Fuente: Banco Central de Reserva, *Memoria 1982*, p. 91 y p. 109..

En 1977 el gobierno anunció la convocatoria para elegir una asamblea constituyente que se encargaría de redactar una nueva constitución que reemplazaría a la vigente (promulgada en 1933). También se anunció el retorno a la democracia mediante elecciones generales en 1980.

4. *El programa de estabilización 1978-1980 y el boom exportador*

En 1978 la situación económica se deterioró aún más. En mayo de ese año, luego de las medidas de ajuste del ministro Alcibiádes Saenz,⁸ fue nombrado ministro de Economía y Finanzas otro civil, el Dr. Javier Silva Ruete; también adquiriría notoriedad

8. La medida más saltante fue el retorno al sistema de minidevaluaciones, abandonando el tipo de cambio fijo de 130.32 soles por dólar.

el nuevo presidente del Banco Central de Reserva, el Dr. Manuel Moreyra, quien reemplazó a Germán de la Melena. Ese mes se implementó un severo plan de estabilización y el 18 de junio se realizaron las elecciones para la Asamblea Constituyente.

El nuevo equipo económico diagnosticó la situación como originada en un excesivo gasto público y una alta deuda externa, ambas consecuencia de decisiones económicas equivocadas. Se devaluó 15.4%, se mantuvo el sistema de minidevaluaciones, se incrementó el precio de la gasolina en 60% y algunos productos básicos. Se eliminaron la mayoría de los subsidios y se redujo el gasto público. El déficit fiscal caería a 5.1% del PBI en 1978. El ajuste originó nuevamente una huelga general durante los días 22 y 23 de mayo, pues la herramienta usada fue la contracción de la demanda interna. Mientras tanto, el equipo económico buscaba obtener divisas para evitar una cesación de pagos y, paralelamente, reestructurar el sector público. Los militares ya habían decidido el retorno a la democracia, por lo cual no hubo mayor dificultad en reducir el gasto militar.

Las políticas de libre mercado se fueron introduciendo gradualmente. Pese a que se mantuvo el manejo de los precios básicos, se anunció un cronograma de aumentos en los mismos, de modo de evitar que se atrasen con respecto a la inflación. En lo que respecta al comercio exterior, con el objetivo de iniciar un proceso de liberalización de importaciones, se procedió al desmontaje del *Registro Nacional de Manufacturas*. Las partidas de importación prohibida se redujeron de 1313 a 9 y se eliminaron las restricciones parancelarias a 2000 partidas de un total de 5000.⁹

¿Cuáles fueron los resultados del programa económico de 1978? Como consecuencia del ajuste y de la actualización de los precios básicos, la inflación se elevó de 32.4% en 1977 a 73.7% en 1978. Paralelamente, el ajuste por demanda originó que el PBI cayera por segundo año consecutivo (-1.2% en 1977 y -1.8% en 1978) y que las importaciones siguieran la misma trayectoria, pues disminuyeron 24.5% en 1978. La brecha externa prácticamente se cerró, pues pasó de -7.4% del PBI en 1977 a -1.8% en 1978. El

9. Iguíñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio, *op.cit.*, p. 81.

déficit fiscal también se redujo ostensiblemente, pasando de 5.1% del PBI (en 1978) a 0.6% del PBI (en 1979).

En 1979 la situación internacional dio un vuelco favorable, pues los términos de intercambio mejoraron notablemente. Los precios de los productos de exportación se incrementaron, lo que permitió una recuperación del PBI *jalado* por demanda externa, pues la demanda interna se mantenía contraída. La evolución de algunos de los precios de los productos que el Perú exportaba se muestra en el cuadro V.8.

Cuadro V.8

PRECIOS NOMINALES DE EXPORTACIÓN (1970=100)

	1972	1975	1978	1979	1980
Plata	90.3	255.4	300.6	539.4	1120.0
Cobre	78.5	93.5	101.3	152.8	181.7
Plomo	89.1	189.1	256.0	462.9	644.6
Zinc	119.7	256.1	209.1	281.8	330.3
Harina	88.9	128.9	245.1	240.6	284.3
Café	90.0	123.6	315.7	467.9	182.3
Petróleo	128.6	382.1	467.9	978.6	292.2

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1982*, p. 94.

Este auge de los precios internacionales de las materias primas influyó en el aumento de las exportaciones, cuyo valor pasó de US\$ 1941 millones (en 1978) a US\$ 3491 millones (en 1979). La balanza comercial, de US\$ -438 millones (en 1977) pasó a tener un saldo positivo de US\$ 1540 millones (en 1979). Como consecuencia, el nivel de reservas volvió a ser positivo después de tres años, pues en 1978 fue negativo en US\$ 1025 millones y en 1979 en US\$ 553.9 millones.

La entrada en funcionamiento del oleoducto norperuano (cuya construcción se inició en 1975 con el objetivo de trasladar el petróleo de la selva a la costa), permitió que el Perú, de importador neto de petróleo, se convirtiera en exportador neto. Entre 1977 y 1979, el volumen exportado aumentó 488%, mientras que los ingresos por exportación de petróleo subieron 254% anual. Este producto llegó a representar el 18% del total exportado, de

manera que pasó a ser el segundo producto de exportación del Perú, después del cobre.

5. Conclusiones: lecciones de política económica

- a. No puede pretenderse un crecimiento sostenido basado en el financiamiento externo, más aún si éste es utilizado en forma improductiva. La existencia de fondos externos disponibles no puede ni debe postergar los ajustes necesarios para mantener los equilibrios macroeconómicos básicos.
- b. Los costos sociales asociados a la postergación de los ajustes necesarios para recuperar los equilibrios macroeconómicos son mayores que el costo asociado a un *ajuste de una sola vez*.
- c. Una economía puede hacer gastos por encima de sus ingresos durante un tiempo, pero no permanentemente.
- d. La brecha fiscal es causa y consecuencia de la inflación y de la brecha externa. Causa, por el exceso de gasto que supone y consecuencia por el retraso en el valor real de la recaudación fiscal.
- e. El cierre de brechas debe hacerse con un programa de compensación social para amortiguar los costos del ajuste, elemento que no existió en este período.
- f. Los sucesivos ajustes en precios, que no atacan la causa de fondo, reducen la confianza en el gobierno. Recuperarla es un asunto muy difícil, más aún si las decisiones no responden a un consenso, sino que son aplicadas *desde arriba*.
- g. El déficit fiscal se redujo por el lado de los ingresos y no de los gastos. En 1979, el gasto público aumentó en 11%, pero los ingresos en 27% gracias a la favorable coyuntura externa. Esta se manifestó en un aumento del ingreso de las exportaciones de las empresas públicas y en un incremento de la recaudación por exportaciones. El reordenamiento y reducción del gasto público a un nivel acorde con los ingresos es una tarea no sólo técnica, sino política.
- h. El ahorro interno es un elemento básico para el crecimiento futuro. Ahorrar más en el presente significa consumir menos hoy, pero permite invertir más y así incrementar las posibili-

dades de crecimiento futuro. El ahorro interno alcanzó su punto más bajo en 1977, representando sólo el 7.2% del PBI, pero se elevó a 11.0% en 1978 y 18.4% en 1979.

- i. La Segunda Fase del Gobierno Militar marcó el fin de la Revolución Peruana; la tercera vía, planteada por Velasco había fracasado y se retomaba lentamente la confianza en los mecanismos de mercado.

VI. El segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985)

1. Introducción: el retorno a la democracia

Conviene dividir el proceso de retorno a la democracia en dos partes: la conformación previa a las elecciones presidenciales de la Asamblea Constituyente en 1978, y el proceso electoral de 1980.

A fines de 1977 el gobierno del Gral. Morales Bermúdez convocó elecciones para conformar la Asamblea Constituyente, que estaría compuesta por cien representantes elegidos por voto popular. El objetivo era redactar una nueva constitución política, que reemplazaría la entonces vigente, que había sido promulgada en 1933. Se amplió el voto a los jóvenes de 18 años de edad (antes se votaba después de los 21 años) y se instauró el voto preferencial. Acción Popular, el partido que gobernaba el país en el momento del golpe de Estado de 1968, se abstuvo de participar. Las elecciones se realizaron el 18 de junio de 1978. El Partido Aprista Peruano (PAP) obtuvo la mayor votación y fue seguido por el Partido Popular Cristiano (PPC), de tendencia derechista. El primero de ellos logró 37 escaños en la Asamblea y su líder máximo, Victor Raúl Haya de la Torre obtuvo la mayor votación preferencial. El PPC consiguió colocar 27 representantes, mientras que los cuatro partidos de izquierda lograron 24.

Haya de la Torre fue elegido Presidente de la Asamblea Constituyente el 28 de julio de 1978. Asumió la tarea de dirigir la Asamblea dentro de un gobierno militar. La Constitución fue aprobada el 12 de julio de 1979. Entre otros aspectos, amplió el voto a los analfabetos (medida que aumentó el número de votantes en aproximadamente 2 millones) y determinó que el candidato más votado debía lograr por lo menos la mitad de los votos válidos para ser electo presidente de la República. En caso contrario se convocaría a una segunda vuelta electoral. Esta norma no sería válida para las elecciones de 1980, sino para las siguientes. Para

1980 se mantenía vigente el dispositivo que exigía sólo el 33% de los votos válidos.

En 1980, los principales candidatos a la presidencia de la República eran tres: Fernando Belaunde Terry (quien había gobernado al país entre 1963 y 1968), líder indiscutible de Acción Popular, Armando Villanueva del Campo, por el Partido Aprista Peruano (Haya de la Torre había fallecido en 1979) y Luis Bedoya Reyes, quien representaba al Partido Popular Cristiano. Las elecciones presidenciales fueron el 18 de mayo de 1980. Belaunde obtuvo el 45.4% de los votos válidos, y fue electo Presidente de la República para el período 1980-1985. El Partido Aprista logró el 27.4% de los votos, mientras que el PPC, sólo el 9.6% (que contrastó con el 27% de 1978). Belaunde asumió el poder el 28 de julio de 1980 y ese mismo día promulgó la constitución de 1979. Esta vez Belaunde tenía mayoría en las cámaras (pues los representantes del PPC se unieron con los de AP), por lo que no tendría que enfrentar los problemas que había tenido entre 1963 y 1968, consecuencia de gobernar con un congreso de oposición.

Sin embargo, la cohesión interna de los partidos políticos ya no era la misma de antes. En el APRA, la muerte de Haya de la Torre había desencadenado una fuerte pugna entre sus líderes más visibles. Por un lado, estaba el ala radical, representada por Armando Villanueva del Campo, quien contaba como uno de sus principales aliados, Alan García Pérez, de sólo treinta años de edad. Por otro, Andrés Townsend Ezcurra representaba una posición más centrista. Esta pugna interna influyó en el triunfo de Belaunde en las elecciones, además de que el 63% de los electores lo hacía por primera vez y no había vivido los problemas del primer gobierno de Acción Popular.¹

Un día antes de las elecciones, el grupo terrorista *Sendero Luminoso* inició sus acciones: incendió el local municipal, las ánforas y las cédulas electorales en el poblado de Chuschi, situado en el departamento de Ayacucho. Esta primera muestra de las acciones del grupo influyó para que el 15% de los votos fueran en

1. Wise, Carol, *Perú post-1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990, p. 206.

blanco y el ausentismo notorio en aquellas zonas donde el movimiento terrorista inició sus acciones.

2. Las bases del programa económico 1980-1985 y la evolución de la economía 1980-1982

La Constitución de 1979 indicaba el marco general de organización de la economía, que alteraría el entorno existente. En lo que respecta al régimen económico (Título III), el Estado garantizaba el pluralismo económico; aceptaba diversas formas de propiedad y empresa: estatal, privada, cooperativa, autogestoria y comunal (art. 112); sostenía que la iniciativa privada era libre, y se ejercía una *economía social de mercado* (art. 115). La naturaleza de una economía mixta quedaba clara en el artículo 113, pues en él se permitía la actividad empresarial del Estado con la finalidad de prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo.

De esta manera se ponía fin al anterior papel del Estado planificador del gobierno militar. La coalición de centro-derecha AP-PPC tendría la tarea de institucionalizar una economía social de mercado. Ello era posible gracias a la mayoría que la coalición tenía en el Congreso, pues, en su art. 188, la Constitución permitía que el Congreso delegara en el poder ejecutivo la capacidad de legislar mediante *decretos legislativos*. De las 675 leyes promulgadas entre 1980 y 1984, 463 fueron decretos legislativos, la mayoría generadas en el Ministerio de Economía y Finanzas.²

Este esfuerzo por poner en marcha una economía básicamente liberal, contrastaba con las experiencias del *cono sur* de América Latina en los años setenta (La Argentina, Chile y Uruguay), pues en ellas se hacía dentro de gobiernos militares. El reto consistía en implementar los cambios dentro de los límites demo-

2. Conaghan, Catherine y James Malloy, *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, London: University of Pittsburgh Press, 1994, p. 146.

cráticos.³ Esto implicaba que la aplicación del nuevo modelo tenía que hacerse tomando en cuenta las posibles reacciones, tanto positivas como negativas, de los diversos grupos de presión de la sociedad. Probablemente por esta razón, como se verá a continuación, el primer mensaje a la nación del ministro de economía dejaba ciertos espacios para matizar el rumbo de la política económica y no significaba, al menos inicialmente, una aplicación drástica de los principios liberales.

El primer gabinete ministerial del nuevo gobierno democrático fue presidido por Manuel Ulloa Elías, quien también tendría a su cargo la cartera ministerial de Economía y Finanzas. A fines de agosto de 1980, Ulloa se presentó en el Congreso para explicar el nuevo programa económico. Su exposición se dividió en dos partes: un diagnóstico de la situación heredada y los principales lineamientos que orientarían la economía a partir de ese momento.⁴ El mensaje fue pragmático y no dogmático, tratando de encontrar el justo medio en cada caso.⁵ El diagnóstico de la situación económica y social se hizo comparando una serie de indicadores económicos y sociales que mostraban el cambio en *el estado de las cosas* entre 1968 y 1989; en el cuadro VI.1 se presentan algunas cifras.

Como puede notarse, la idea era que el excesivo crecimiento estatal no había traído consigo una mejoría, sino un deterioro de la situación social. Si bien el mensaje no criticaba directamente a los militares como institución, sí lo hacía a través de la construcción de un Estado ineficiente que, contrariamente al discurso del gobierno de las Fuerzas Armadas, había deteriorado la situación social.

3. Para una revisión de las experiencias del cono sur, se sugiere revisar Foxley, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, Santiago de Chile: Colección de Estudios Cieplan, 1982.

4. Ulloa Elías, Manuel, "Mensaje al Congreso", en Instituto de Estudios Peruanos, *Crisis económica y democracia. A propósito de la exposición del primer ministro Manuel Ulloa*, Lima, 1980, pp. 60-84.

5. Schuldt, Jürgen, "Neoliberalismo y ultrakeynesianismo: Escila y Caribdis del plan económico", en Instituto de Estudios Peruanos, *Crisis económica y democracia. A propósito de la exposición del primer ministro Manuel Ulloa*, Lima, 1980, p. 22-23.

Cuadro VI.1**INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES. 1968-1980**

	1968	1980
Producción de bienes y servicios por el Estado (% del total producido por el país)	17.5	36%
Empleo estatal	165,000	300,000
Empresas públicas	18	170
Deuda externa	US\$ 1800 millones	US\$ 9361
Consumo diario de calorías	2070 por hab.	1590 por hab.
Consumo diario de proteínas	62 por hab.	50 por hab.
Construcción de escuelas públicas	1963-1968: 5,100	1968-1980: 2,208
Construcción pública de viviendas	1963-1968: 37,500	1968-1980: 22,600
Presupuesto sector educación (% del total)	29%	11%

Fuente: Ulloa Elías, Manuel, *Mensaje al Congreso*, 27 de agosto de 1980.

Sin embargo, a nivel macroeconómico, *la situación heredada* no era negativa. Como consecuencia del programa de estabilización de 1978 y de la notable mejoría en el precio de las materias primas que el Perú exportaba en el momento de la transición, el país contaba con una importante disponibilidad de reservas, capacidad instalada ociosa y un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Si a esto se añade el apoyo a Belaunde, manifestado en el 45% de los votos, las condiciones estaban dadas para un despegue exitoso. El único problema macroeconómico era la inflación (ver cuadro VI.2).

Las principales brechas de la economía estaban cerradas, pero no solucionadas estructuralmente, pues en el cierre de las mismas había jugado un papel preponderante la coyuntura favorable de la economía internacional. Esta realidad se demostraría poco tiempo después.

De acuerdo con Ulloa la inflación se había originado por los *masivos déficit fiscales* en los que se había incurridos desde 1972. Estos habían forzado al país a gastar por encima de sus posibilidades y ello había generado el aumento de la deuda externa. Se invirtió en fines no productivos y en proyectos de escasa rentabi-

lidad económica.⁶ En otras palabras, la inflación se caracterizó como originada en un *exceso de demanda*. Sin embargo, ¿cómo explicar la persistencia inflacionaria de 1979 si las brechas tanto fiscales como externas, estaban prácticamente cerradas?

Cuadro VI. 2

INDICADORES MACROECONÓMICOS 1979

Variación PBI	3.8%
Variación exportaciones	28.6
Superávit en cuenta corriente	5.3% del PBI
Déficit fiscal	0.6% del PBI
Deuda externa	US\$ 9334 millones
Inflación	66.7%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1982*.

Existen varias hipótesis. En primer lugar, entre febrero de 1979 y julio de 1980, se aplicó un sistema de mini-devaluaciones preanunciadas por debajo de la inflación interna. Subir el tipo de cambio nominal, menos de lo que sube la inflación, genera un retraso cambiario. El objetivo era usar el tipo de cambio como un instrumento anti-inflacionario, pero las expectativas respecto de aumentos futuros en el tipo de cambio generan que los agentes privados adelantaran sus aumentos en precios.

En segundo lugar, para que este adelanto en precios se convalidara, la emisión tenía que incrementarse. Ello ocurrió por la monetización de reservas, consecuencia del *boom* exportador. En un sistema cambiado fijo, el Banco Central compra los dólares a los exportadores. Exportar mucho significa tener que emitir soles para poder comprar los dólares. Este caso típico de *enfermedad holandesa* no sólo atrasa el tipo de cambio sino que, dado el sistema cambiario, presiona sobre la emisión.⁷ En tercer lugar,

6. Ulloa Elías, Manuel, *op.cit.*, p. 66.

7. Un interesante estudio de la enfermedad holandesa puede encontrarse en Schuldt, Jürgen, *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo, N° 20, 1994.

los programas ortodoxos de contracción de demanda abaten la inflación gradualmente. Estos factores explicarían por qué la inflación sólo se redujo de 73.7% en 1978 a 66.7% en 1979.

Durante el período de Ulloa (julio 1980-diciembre 1982) se intentó poner en práctica un conjunto de medidas conocidas por la literatura económica como ortodoxas. Estas pueden dividirse en dos grupos de medidas: aquellas relacionadas con la estabilización (recuperación y/o mantención del cierre de brechas) y aquellas vinculadas con la transformación de la economía hacia un sistema más liberal, en el cual el mercado se convertiría en el principal asignador de recursos.

- a. Las medidas de estabilización contemplaban, en primer lugar, una contracción de la demanda para abatir la inflación. Ellas suponían el cierre del déficit fiscal (principalmente mediante la reducción del gasto público) y el control monetario. En segundo lugar, un ajuste en el tipo de cambio real, a través de una devaluación, con la finalidad de equilibrar la brecha externa, fomentando exportaciones y desincentivando importaciones.
- b. Las reformas a favor del libre mercado implicaban, en primer lugar, abrir la economía hacia el exterior mediante un proceso de liberalización de importaciones. Dada la competencia de bienes extranjeros, el objetivo era incrementar la eficiencia de los productores locales. En segundo lugar, implicaban *abrir las puertas* a la inversión extranjera. En tercer lugar, liberalizar el mercado financiero, dejando que las tasas de interés se determinaran por el libre mercado y eliminando todas las restricciones a la asignación del crédito privado con la finalidad de promover el desarrollo de un mercado doméstico de capitales. En cuarto lugar, implicaba reformar el Estado para pasar de un Estado grande y débil a uno pequeño y fuerte. Por ello, se propusieron una serie de privatizaciones para que el Estado, que había mostrado ser un mal empresario, dejara de ser un productor de bienes y servicios para convertirse en un regulador de la actividad privada.

Considerando que las brechas estaban cerradas, como se ha visto, el objetivo inicial del equipo económico fue reducir la

inflación. En la economía peruana existían dos conjuntos de precios: los controlados o manipulados por el gobierno y aquellos no controlados, es decir, determinados por el mercado. La evolución de ambos durante el gobierno de Belaunde se observa en el cuadro VI.3.

Cuadro VI.3

PRECIOS CONTROLADOS, NO CONTROLADOS E INFLACIÓN: VARIACIONES PORCENTUALES

	1980	1981	1982	1983	1984	Ene-Jul 85
Precios controlados	33.4	99.2	77.6	160.5	129.0	98.7
Precios no controlados	68.2	67.0	71.7	115.8	105.9	83.9
Inflación	60.8	72.7	72.9	125.1	111.5	87.6

Fuente: Paredes, Carlos y Alberto Pasco-Font, "The Behavior of the Public Sector in Peru: A Macroeconomic Approach", en Larraín Felipe y Marcelo Selowsky (ed.), *The Public Sector and the Latin American Crisis*, San Francisco: ICS Press, 1991, p. 216.

El primer paquete de medidas fue anunciado en septiembre de 1980. En general, sería un carácter moderado. Ese año, los precios controlados subieron menos que los no controlados (véase cuadro VI.3). Este fue el único año del quinquenio de Belaunde en que ello ocurrió, probablemente por influjo de un factor político que determinó que las medidas iniciales fueran sólo moderadas: las elecciones municipales convocadas para noviembre de ese año. En Lima, fue electo alcalde el arquitecto Eduardo Orrego, quien renunció a la cartera de Vivienda para presentarse como candidato por el partido gobernante. Estos aumentos en los precios controlados, denominados por Ulloa *desembalses*, contenían implícita la idea de un *embalse artificial* de los mismos determinado por los subsidios gubernamentales. La idea inicial era eliminar los subsidios que más que reducir el déficit fiscal (ya que las cuentas fiscales estaban equilibradas) prevenían su crecimiento. Dadas las elecciones municipales, ello no ocurrió en la magnitud necesaria. Por esa razón, las medidas de ajuste recién se dieron a partir de enero de 1981. El costo político fue claro: si las correcciones se hubieran hecho al inicio del gobierno, podía endosarse la culpa al gobierno anterior. Hacerlo siete meses después, posibilitaba que la oposición

política relacionara el aumento en los precios con el nuevo gobierno. El beneficio político de la postergación del ajuste estuvo en el triunfo electoral en las elecciones municipales de noviembre.

Si se trata de evaluar el mensaje de Ulloa a partir de la evolución del déficit fiscal, la calificación es negativa. En el mensaje inicial se prometió cerrar el déficit fiscal (dada su relación directa con la inflación), pero el cuadro VI.4 muestra que ello no se logró:

Cuadro VI.4

**INDICADORES SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(COMO PORCENTAJE DEL PBI)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos corrientes	44.9	38.9	40.5	44.9	41.0	45.2
Gastos corrientes	42.4	38.3	40.6	47.4	40.1	41.9
Ahorro público	2.5	0.6	-0.1	-2.5	0.9	3.3
Ingresos de capital	0.5	0.7	1.2	0.9	0.6	0.4
Gastos de capital	6.9	7.9	8.7	8.8	8.1	6.3
Resultado económico	-3.8	-6.6	-7.6	-10.4	-6.6	-2.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1989*, p. 175.

Básicamente como consecuencia de una reducción de los ingresos corrientes, el déficit fiscal creció en 1981. Ello se debió, en primera instancia, a la reducción de los precios de exportación. Más aún, los ingresos corrientes del gobierno central disminuyeron de 17.0% del PBI en 1980 a 14.4% en 1981.⁸ Por lo tanto, la reducción de los ingresos en 6% del PBI explica gran parte de la disminución del ahorro público y del aumento del déficit fiscal. El otro factor explicativo fue el aumento de los gastos de capital, consecuencia del aumento de los proyectos de inversión pública, principal prioridad de Belaunde. Estos proyectos, que respondían a un ambicioso programa de inversión pública de más de 100 proyectos entre 1980 y 1985, fueron financiados, tanto con recursos externos como con recursos internos, presionando sobre la liquidez de la economía.

¿Por qué no se cerró el déficit fiscal? Pueden plantearse varias hipótesis al respecto. En primer lugar, por la rigidez existente en

8. Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1989*, p. 177.

varios rubros de gasto: no es fácil reducir el déficit fiscal, menos aún si se considera el explosivo crecimiento del aparato estatal durante la década del setenta. En segundo lugar, por el deseo de Belaunde de implementar costosos proyectos de inversión pública, lo que chocaba con los deseos del equipo económico.⁹ En tercer lugar, por el conflicto social resultante de una contracción de gastos. Estas medidas son más complejas de aplicar en un entorno democrático, pues suponen cierto grado de consenso político, a pesar de la mayoría que Belaunde tenía en el Congreso. Por la rigidez existente en varios rubros de gasto, el equipo económico utilizaba como espejo las experiencias del cono sur (especialmente de Chile), las medidas fueron aplicadas dentro de un gobierno militar. En ese contexto político simplemente no se toman en cuenta las reacciones de los diversos grupos económicos, como la de los exportadores, industriales, trabajadores, etc. Esto no significa que la combinación gobierno militar – liberalismo económico fuera la óptima; implica simplemente que deben tomarse en cuenta otras restricciones, pues se reduce la autonomía del Estado para tomar decisiones.

En cuanto a la *situación externa*, la evolución de los principales indicadores se presenta en el cuadro VI.5.

Cuadro VI.5

INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO 1980-1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Exportaciones	3916	3249	3293	3015	3147	2978
Importaciones	-3090	-3802	-3722	-2722	-2140	-1806
Balanza comercial	826	-553	-429	293	1007	1172
Exportaciones /PBI	24.1	19.2	19.2	20.0	19.9	17.5
Importaciones /PBI	19.0	22.4	21.7	18.1	13.6	10.6
Servicio deuda pública /PBI	28.6	45.8	36.7	20.1	17.4	16.3
Balanza en cuenta corriente /PBI	-0.6	-10.2	-9.4	-5.8	-1.4	0.7

Notas: Las exportaciones, importaciones y balanza comercial están expresadas en miles de millones de dólares. Las tasas, con respecto al PBI, están expresadas como porcentaje de éste último.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1989*, p. 157 y 160.

9. Webb, Richard, *Una economía muy peruana*, Lima: Congreso del Perú, 1999, p. 101.

Entre 1980 y 1981 las exportaciones disminuyeron y las importaciones aumentaron. Ello determinó que la balanza comercial se tomara negativa. Si a ello se agrega el incremento del porcentaje del PBI destinado al servicio de la deuda pública, el resultado es una elevación sin precedentes de la brecha externa (medida por el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos), de 0.6% del PBI en 1980 a 10.2% en 1981.

¿Qué factores incidieron en tan rápida reversión del equilibrio externo?

En primer lugar, la profundización de la *liberalización de importaciones* iniciada en 1978. En julio de 1980 el arancel promedio era de 39%, siendo el arancel máximo de 160%. En diciembre de ese mismo año, el arancel promedio había disminuido a 34%, mientras que el arancel máximo también se había reducido a 60%.¹⁰ Ello provocó que Ulloa fuera calificado de neoliberal y aperturista. Las restricciones para-arancelarias también fueron reducidas, según se observa en el cuadro VI.6.

Cuadro VI. 6

RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS 1979-1984

	A dic. 79	A dic. 80	A dic. 81	A dic. 82	A dic. 83	A dic. 84
Partidas de importación libre	3745	4990	5088	5075	5136	4996
Partidas de importación restringida	1258	107	112	144	118	126
Partidas de importación prohibida	9	7	7	7	8	7
Universe arancelario	5012	50104	5207	5226	5301	5377

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1989*, p. 173.

La liberalización de importaciones determinó que las importaciones aumentaran y presionaran sobre la balanza comercial. Este problema fue ampliado por un segundo factor: el sistema de

10. Boiloña, Carlos y Javier Illescas, *Políticas arancelarias en el Perú, 1980-1997*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1997, p. 38.

minidevaluaciones sin preanuncio por debajo del diferencial de inflaciones interna y externa. El objetivo era controlar la inflación a costa de un deterioro del tipo de cambio real. Entre agosto de 1980 y agosto de 1981 el tipo de cambio real se atrasó en 16.2%,¹¹ lo que no sólo dio un impulso a las importaciones en un entorno más general de apertura de la economía, sino que también desincentivó las exportaciones. No es de extrañar por ello que las importaciones aumentaran de US\$ 3,090 millones de dólares en 1980 a US\$ 3,802 millones en 1981, mientras que en el mismo período las exportaciones disminuyeron de US\$ 3916 a US\$ 3249 millones. En el cuadro VI.7 se muestra la evolución de las tasas de crecimiento del PBI por tipo de gasto.

Cuadro VI.7

TASAS DE CRECIMIENTO (Variaciones porcentuales anuales)

	PBI	Consumo	Inversión	Exportaciones	Importaciones
1980	4.9	6.4	44.6	-11.6	36.4
1981	5.1	2.7	24.1	0.2	18.7
1982	-0.2	1.0	-8.8	11.6	1.5
1983	-12.6	-4.9	-39.1	-11.6	-25.6
1984	5.8	3.2	-8.1	5.3	-19.5
1985	2.2	4.2	-14.9	3.5	-7.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1989*, p. 139.

Como consecuencia del boom exportador de finales de la década de los setenta, la liberalización fue justificada para corregir la monetización excesiva de reservas. Como consecuencia de la liberalización, el exceso de reservas se consumiría con mayores importaciones. Sin embargo, la liberalización no sólo fue utilizada como un instrumento antiinflacionario, sino que se convirtió en una reforma estructural con una visión de largo plazo. En el cuadro VI.7 se observa que tanto en 1980 como en 1981 las importaciones crecieron más que las exportaciones. También en 1981, la inversión creció en 24.1%; llegó a representar el 26.9% del PBI. Este resultado

11. *Ibíd.*, p. 43.

se debió al crecimiento tanto de la inversión privada como de la pública. La primera de ellas respondió a las expectativas favorables respecto de las exportaciones y a la confianza en el nuevo gobierno. La segunda respondió al inicio de proyectos de inversión pública, que incidirían en la brecha fiscal. Invertir más implica producir más (nótese el comportamiento del PBI en los años 1980 y 1981), pero también implica importar más insumos, tecnología, etc., por lo que presiona sobre la brecha externa, a menos que paralelamente aumenten las exportaciones, hecho que no ocurrió.

Luego de las elecciones municipales, el equipo económico de Ulloa podía aplicar medidas económicas más drásticas. En enero de 1981 ocurrió el *desembalse*. Se elevaron sustancialmente los precios controlados. A pesar que esto tendría un impacto inflacionario, la reducción de subsidios y controles de precios buscaba que los precios llegaran a los *niveles correctos*.

Todas estas medidas determinaron que se alterara el equilibrio fiscal. Los menores aranceles determinaron una reducción en los ingresos corrientes de 44.9% a 38.9% del PBI entre 1980 y 1981. La reducción de subsidios influyó en la disminución de los gastos corrientes de 42.4% del PBI a 38.3% en el mismo período. En consecuencia, el ahorro público cayó de 2.5% del PBI a 0.6% en 1981. Esto complicó el funcionamiento de la inversión pública. La única forma de hacerla crecer era generar un déficit fiscal financiado por fuentes externas. El resultado económico del sector público no financiero mostró un déficit fiscal de 6.6% del PBI en 1981, luego de obtenerse un 3.8% del PBI en 1980 (véase cuadro VI.4). *La combinación de la liberalización de importaciones con un excesivo incremento en la inversión pública fueron los dos factores determinantes de la evolución negativa de la situación fiscal.*

El resultado anterior ocurrió a pesar de que el Banco Central en uso de su autonomía, aplicó un *freno monetario*, negándose a financiar con emisión monetaria el exceso de gasto gubernamental. El problema fue, como sostiene Webb, que el flujo de créditos del exterior *sacó la vuelta* a las intenciones del Banco Central. Puesto de otro modo, la negativa de financiar la brecha fiscal por parte del Banco Central no fue problema para el gobierno central, pues reemplazó esa fuente de financiamiento con

mayor endeudamiento externo.¹² La deuda externa total creció de US\$ 9,606 millones de dólares a US\$ 11,465 millones entre 1981 y 1982.¹³

El entorno internacional se alteró bruscamente a partir de 1981. La recesión internacional determinó un deterioro de los términos de intercambio de 18.3% con respecto de 1980. Los precios de las exportaciones cayeron sensiblemente, lo que originó una reducción de US\$ 519 millones de dólares en el valor exportado.¹⁴ Además, la elevación de la tasa de interés aumentó el servicio de la deuda externa y, por si no fuera suficiente, la crisis de la deuda de 1982 determinó que la banca privada internacional decidiera no seguir prestándole dinero a la región. Entonces, los supuestos del modelo de Ulloa se alteraron. El entorno internacional había cambiado. La resultante fue un aumento en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos a 10.2% del PBI en 1981 y 9.4% del PBI en 1982.

Esta situación obligó a dar un vuelco en la política cambiaria; hasta marzo de 1982, las minidevaluaciones se habían realizado por *debajo* del diferencial de inflaciones interna y externa. A partir de abril de 1982, con la intención de corregir el atraso en el tipo de cambio real, se iniciaron minidevaluaciones por *encima* de las mismas. Entonces, los aumentos en el tipo de cambio nominal dejaban de ser un instrumento anti-inflacionario para convertirse en un elemento de incentivo a las exportaciones y de recuperación de reservas. Sin embargo, no era mucho lo que podía hacerse a través del tipo de cambio, pues el 35% de la liquidez estaba en dólares y muchos precios estaban indexados al tipo de cambio. En esas condiciones, los aumentos en el tipo de cambio nominal tendrían un impacto inflacionario no despreciable. Ello contrarrestaría el impacto positivo de la devaluación. Paralelamente se inició un proceso de reversión de la liberalización de importaciones. El arancel promedio subió de 32% en diciembre de 1981 a 36% en diciembre de 1982. Esto se observa en el cuadro VI.8.

12. Webb, Richard, *op.cit.*, p. 102.

13. Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1989*, p. 164.

14. Iguíñiz Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio, *Los ajustes. Perú 1975-1992*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993, p. 95.

Cuadro VI. 8**NIVEL Y ESTRUCTURA ARANCELARIOS**

	Jul.80	Dic.80	Dic.81	Dic.82	Dic.83	Dic.84	Jul.85
Arancel promedio	39	34	32	36	41	57	63
Máximo (sin sobretasa)	155	60	60	60	60	76	86
Máximo (con sobretasa)	156	61	61	69	70	91	103

Fuente: Boloña, Carlos y Javier Illescas, *Políticas arancelarias en el Perú, 1980-1997*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1997, p. 38.

A pesar de la reversión en la liberalización y el inicio de las correcciones al atraso en el tipo de cambio real, las importaciones siguieron altas, pues sólo se redujeron de US\$ 3,802 millones de dólares en 1981 a US\$ 3,722 millones en 1982 (véase cuadro VI.5). El sector público tampoco se ajustó ante el cambiante entorno internacional. Como se aprecia en el cuadro 4, el déficit fiscal creció entre 1981 y 1982, de 6.6% del PBI a 7.6% del PBI, pese a que en 1982 los precios controlados subieron más que los no controlados (véase cuadro VI.3). *Las brechas se habían abierto nuevamente.* La política económica no se había adaptado al nuevo entorno externo.¹⁵

3. La deuda externa ante la crisis internacional de 1982

Como se ha mencionado, en 1982 estalla la crisis de la deuda externa. Los países enfrentaban tres opciones: primero, ajustarse para generar un superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos y así poder pagar el servicio de la deuda en las nuevas condiciones; segundo, reprogramar la deuda, lo que suponía acuerdos con el FMI que implicarían igualmente un ajuste; tercero, declarar la moratoria unilateral. El Perú optó por el segundo camino a partir del acuerdo con el FMI de 1982. Luego se firmarían varios acuerdos

15. Schuldts, Jürgen y Luis Abugattas, *Neoliberalismo y democracia en el Perú, 1980-1985*, Ponencia presentada al seminario "Neoliberalismo y políticas económicas alternativas", Quito, 1987, p. 69.

más, considerando las dificultades tanto para cumplir las metas establecidas en los programas como para el pago mismo de la deuda, dada la evolución interna de la economía.

Si bien es cierto América Latina fue afectada en su conjunto, el efecto de la misma sobre cada país difirió en función de una serie de factores (entre ellos la composición de la deuda por tipo de acreedor). En el caso peruano, al 31 de diciembre de 1982 el 47.8% de la misma estaba concertada con la banca privada internacional, que difiere del 73.6%, que representaba el promedio de la región.¹⁶ Para el Perú, también eran más importantes, en términos relativos al resto de países, la deuda con gobiernos extranjeros. Esto se debe a que en la década del setenta, el Perú recurrió a préstamos oficiales bilaterales y a créditos de países socialistas, básicamente para la compra de armamentos. En consecuencia, la deuda concertada a tasas de interés variable era de alrededor de 45%, es decir, inferior al promedio regional, que llegaba a 80%.¹⁷ Este hecho determinó que, ante el aumento de las tasas de interés, el impacto sobre el Perú fuera menor con relación al resto de países de la región. En 1982, la deuda externa peruana creció en US\$ 1,452 millones de dólares, desembolsos que provinieron de dos fuentes: proveedores y banca internacional.

En abril de 1983, el Perú suspendió el pago por conceptos de intereses a los gobiernos acreedores, agrupados en el Club de París. En junio se reunió con ellos y logró reprogramar los vencimientos por concepto de deuda e intereses ocurridos entre abril de 1983 y febrero de 1984, mes en el cual se vencía el acuerdo con el FMI. Sin embargo, los resultados de 1983 no permitieron cumplir con las metas establecidas con el FMI, por lo que en agosto de 1984 el gobierno peruano decidió no pagar los intereses de la deuda externa. Pese a ello, en diciembre del mismo año, se pagó US\$ 51 millones y hasta el final del gobierno se mantuvo una política de *moratoria no declarada*.¹⁸ El *no pago unilateral* afectó a aquella parte de la deuda con la banca internacional, pero no la

16. Kistic, Drago, *De la corresponsabilidad a la moratoria: el caso de la deuda externa peruana 1970-1986*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1987, p. 148.

17. *Ibíd.*, p. 150.

18. *Ibíd.*, p. 161.

concertada con los organismos financieros multilaterales (incluyendo al FMI), de quienes se continuó recibiendo desembolsos. En 1984 se dejó de pagar US \$ 1310 millones y en 1985 US\$ 1251, aunque parte de este monto correspondió al gobierno siguiente.

4. La economía en 1983: ajuste sin resultados

Los indicadores macroeconómicos a fines de 1982 mostraban una situación grave. La economía tenía que ajustarse, pues las brechas externa y fiscal se encontraban en niveles alarmantes. Como consecuencia de la crisis de la deuda, el financiamiento externo se había cortado. Nuevamente el Perú había pretendido *vivir más allá de sus posibilidades; ahora, había que pagar la cuenta.*

En diciembre de 1982 Manuel Ulloa renunció al Ministerio de Economía y Finanzas. El cargo fue asumido por Carlos Rodríguez Pastor, quien ocuparía la cartera ministerial durante 1983.

Tres hechos definen 1983: en primer lugar, el ajuste de la economía según principios ortodoxos. El nuevo equipo económico identificó la brecha externa y la falta de acceso al crédito internacional como principales problemas de corto plazo de la economía. Como consecuencia del ajuste, Belaunde esperaba que llegaran fondos frescos del exterior, que serían usados en los programas de inversión pública. En segundo lugar, las elecciones municipales de noviembre le agregaron un elemento político al análisis. Un tercer elemento fue el fenómeno del niño, con sus conocidos efectos negativos sobre varios sectores de la economía, especialmente agricultura y pesquería.

Rodríguez Pastor intentó llevar a cabo un ajuste macroeconómico drástico, contrayendo la demanda interna para cerrar las brechas fiscal y externa. Esto se hizo dentro de un acuerdo con el FMI, logrado en febrero, a pesar de que el país no había cumplido las metas del acuerdo convenido con el mismo organismo en

1982.¹⁹ Como consecuencia de la reducción de los subsidios, los precios controlados se elevaron considerablemente durante 1983. Por ejemplo, entre enero y agosto el precio de la gasolina de 84 octanos se elevó 11.1% en enero, 16% en febrero, 12.1% en marzo, 15.4% en abril, 10% en junio, 9.1% en julio y 11.1% en agosto.²⁰ Entre septiembre y diciembre se estableció un tope máximo al aumento del indicado precio de 3% mensual. Las tarifas telefónicas subieron 25.3% en abril y 12.2% en julio; las tarifas de agua se elevaron 30% en abril y 10% en julio y agosto. Como consecuencia los precios de muchos productos aumentaron siguiendo la misma secuencia. Al igual que en el precio de la gasolina de 84 octanos, a partir de agosto, se estableció un tope de 4% de aumento en los llamados productos básicos, como el arroz, el pan, la leche y las medicinas. Este ajuste (más gradual desde agosto) se explica por la proximidad de las elecciones municipales. En promedio, durante 1983, los precios controlados subieron 160.5%, mientras que los no controlados lo hicieron en 115.8% (véase cuadro VI.3). La inflación de 1983 fue de 125.1% y superó por primera vez la barrera de los dos dígitos.

Paradójicamente, a pesar de los ajustes y el compromiso de Rodríguez Pastor por la disciplina fiscal, el déficit fiscal se elevó de 7.6% del PBI en 1982 a 10.4% del PBI en 1983. Los ingresos corrientes del gobierno central se redujeron de 14.3% del PBI en 1982 a 12.0% del PBI en 1983.²¹ Dado el efecto recesivo que originan (pues a menor nivel de actividad, menor recaudación), las políticas de contracción de demanda interna habían erosionado la base del sistema tributario. Los gastos corrientes del gobierno central se elevaron de 14.2% del PBI en 1982 a 16.3% del PBI en 1983.²²

En lo que se refiere a la política cambiaria, hasta agosto se devaluó por encima de la inflación interna, concentrándose las mayores alzas en el tipo de cambio en enero (8.3%), abril (10.7%) y agosto (13.3%). Luego de esta última, se volvió al sistema de

19. Este acuerdo fue incumplido y dejado de lado durante el segundo semestre de 1983.

20. Iguñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio, *op.cit.*, p. 107.

21. Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1989*, p. 177.

22. *Ibid.*, p. 177.

minidevaluaciones preanunciadas por debajo de la inflación interna. El resultado anual mostró una devaluación de 136%; como la inflación había sido de 125.1% (véase cuadro VI.3), hubo una pequeña recuperación del tipo de cambio real. La dolarización de la economía, influida fuertemente por los aumentos en el tipo de cambio, llegó a 40% de la liquidez total en 1983.

Si los resultados fiscales fueron negativos, no ocurrió lo mismo con la brecha externa. En 1983 las exportaciones cayeron en 11.6%, mientras que las importaciones, influidas por la reducción de la demanda interna, cayeron en 25.6% (véase cuadro VI.7). De esta manera, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo de 9.4% del PBI en 1982 a 5.8% del PBI en 1983 (véase cuadro VI.5).

Esta situación se vio agravada por el fenómeno del niño, desastre natural que causó pérdidas por más de US\$ 1,500 millones de dólares, afectando negativamente tanto a la agricultura como a la pesca. A manera de ejemplo, en el cuadro VI.9 se muestra la evolución de la extracción de anchoveta y producción de algodón y limón como productos representativos de los sectores mencionados:

Cuadro VI.9

**EVOLUCIÓN DE LA EXTRACCIÓN Y PRODUCCIÓN DE
LA ANCHOVETA, LIMÓN Y ALGODÓN**
(en miles de toneladas métricas)

	1982	1983	1984
Anchoveta	1720.4	118.4	23.0
Limón	50.0	37.0	74.1
Algodón	256.1	105.1	202.6

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1989*, p.143-144

El fenómeno del niño agravó la situación pero no fue el causante de la misma, pues la recesión estaba originada en la contracción de la demanda interna característica del ajuste. La recesión y la inflación iniciaron su aceleración el último trimestre de 1982. En 1983, la agricultura cayó 12%, la pesca en 40% y la minería en 8% y la industria procesadora de recursos prima-

rios en 17%. Ello, como se ha visto, resultó en una disminución del PBI de casi 12%. Algunos estudios sostienen que de ese total sólo cuatro puntos son explicados por el fenómeno del niño. Lo mismo ocurre con la inflación, pues del total de aumento en precios, sólo un 17.7% es explicado por el desastre natural.²³

En esas condiciones, ¿cómo explicar la inflación de 125.1% de 1983? Aquí hay dos posiciones. Por un lado, el equipo económico sostenía que el causante de la inflación era el déficit fiscal que alcanzó 10.4% del PBI en ese año, por lo que había que contraer aún más la demanda para abatirla. Por otro lado, otros investigadores sostienen que se trató de una inflación por presión de costos.²⁴ El grado de dolarización de la economía en 1983 fue de aproximadamente la mitad de la liquidez total, lo que refleja un alto grado de desconfianza frente al programa económico. Thorp denomina a este proceso de refugio en la compra de dólares "mecanismo de defensa".²⁵ El gobierno intentaba combatirla elevando la tasa de interés nominal en soles, de modo que hiciera atractiva la tenencia de soles. Sin embargo, esa medida encarecía los soles, por lo que los agentes económicos optaban por dólares, presionando sobre el tipo de cambio. Los aumentos en la tasa de interés y en el tipo de cambio elevaban los costos, lo mismo que los incrementos en las tarifas públicas revisados líneas atrás. Si bien este argumento es sugerente, también es cierto que para que los precios subieran a ese ritmo, no sólo tenía que aumentar el circulante, sino que también debía elevarse la velocidad de circulación del mismo y ello es común en procesos de inflación acelerada. Sumados a la dolarización de la economía, estos factores *validaron* los aumentos en los precios.

Esta delicada situación económica se reflejó en las elecciones municipales, en las que el electorado "castigó" a Acción Popular. En Lima, el representante de Izquierda Unida, Alfonso

23. Webb, Richard, *op.cit.*, p. 155.

24. Se sugiere revisar Thorp, Rosemary, "Peruvian Adjustment Policies, 1978-85: The Effects of Prolonged Crisis", en Thorp, Rosemary y Laurence Whitehead (ed.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 208-238.

25. *Ibid.*, p. 229.

Barrantes Lingán, fue electo alcalde con el 36% de los votos; el candidato del partido gobernante quedó en cuarto lugar (con sólo 12% de la votación y sin alcanzar una sola alcaldía distrital), detrás de los representantes del APRA y del Partido Popular Cristiano. En el nivel nacional, Acción Popular obtuvo sólo el 17% de los votos, que contrastaban con el 45.3% de los mismos que había obtenido Belaunde en las elecciones presidenciales de 1980.

Este colapso tanto político económico generó muchas tensiones al interior del partido gobernante. Fruto de ellas, emergen tres posiciones: el grupo de *liberales*, entre los que se encontraban Ulloa y Rodríguez Pastor, el de los *populistas*, encabezados por el secretario general del partido y congresista, Javier Alva Orlandini, quienes propugnaban un cambio de la política económica y, un tercer grupo, conocido como el de los *violeteros*, que se ubicó entre ambas posiciones.

5. El período 1984-1985: ¿austeridad sin recesión?

A fines de 1983 renunció Carlos Rodríguez Pastor al Ministerio de Economía y Finanzas y es nombrado en reemplazo José Benavides Muñoz. De este modo se inició la reversión de las medidas liberalizadoras de Ulloa y Rodríguez Pastor. El grupo de *violeteros* había triunfado en la pugna política interna del partido de gobierno.

En mayo de 1984 se anuncia el eslogan de *austeridad sin recesión*. Benavides Muñoz eleva el arancel promedio de 41% a 57%, pasando el arancel máximo de 70% a 91% (véase cuadro VI.8). También reduce el número de partidas arancelarias de importación libre de 5,136 a 4,996 (véase cuadro VI.6) y eleva los subsidios a los precios controlados, conteniendo sus ajustes mensuales. Estos factores determinan un avance en el cierre de las brechas.

En el campo fiscal, los ingresos corrientes disminuyen de 44.9% del PBI en 1983 a 41.0% en 1984, mientras que los gastos corrientes disminuyen proporcionalmente más, pues pasan de 47.4% del PBI en 1983 a 40.1% del PBI en 1984. El ahorro corriente pasa a ser positivo, pues de -2.5% del PBI en 1983 se

convierte en 0.9% del PBI en 1984. Como consecuencia, el déficit fiscal se reduce de 10.4% del PBI a 6.6% del PBI. (véase cuadro VI.4).

En 1984 las exportaciones crecen 5.3% y las importaciones se reducen en 19.5% (véase cuadro VI.7); el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos disminuye de 5.8% del PBI en 1983 a 1.4% del PBI en 1984 (véase cuadro VI.5). Aquí influyó otro factor: a partir del segundo semestre de 1984 el Perú declaró una situación de moratoria unilateral de pagos de la deuda externa, tal como se ha explicado líneas atrás.

En el tercer trimestre de 1984, ocurre una nueva reversión de la política económica. Benavides Muñoz es reemplazado por Guillermo Garrido Lecca, quien se convierte en el cuarto ministro de Economía y Finanzas del régimen de Belaunde. Garrido Lecca inicia nuevamente un proceso de ajustes, reestableciendo la disciplina fiscal, combinando significativos impuestos a los combustibles con una eliminación casi completa de los subsidios así como drásticas reducciones del gasto público. Estas medidas se tomaron dentro de un nuevo acuerdo con el FMI. Belaunde tenía la esperanza de recibir a cambio recursos externos para continuar con los proyectos de inversión pública, pues las elecciones presidenciales estaban cerca. Sin embargo, sus deseos no se pudieron cristalizar.

6. La política social 1980-1985

6.1 La situación social a inicios de los ochenta

La incidencia de la pobreza en el Perú afectaba en 1979 al 46% de la población. Nueve años antes, el porcentaje ascendía a 50%. Si se toma en cuenta el crecimiento poblacional en términos absolutos el número de pobres aumentó durante la década de los setenta. La información disponible para 1979 se presenta en el cuadro VI.10.

Cuadro VI.10**INCIDENCIA DE LA POBREZA 1979**

(% de la población total)

	Zonas urbanas	Zonas rurales	Total nacional
Pobreza	35	65	46
Indigencia	12	37	21

Fuente: Altimir, Oscar, "Cambios de la desigualdad y la pobreza en América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. LXI, N° 241, México, 1994, p. 125.

La brecha de la pobreza, definida como la transferencia de ingreso necesaria hacia todos los pobres para que el nivel de ingresos de estos llegue a la línea de la pobreza era en 1981 de 12.8% del PBI, superada en América Latina sólo por Honduras, como se ve en el cuadro VI.11.

Cuadro VI.11**BRECHA DE LA POBREZA 1981**

(% del PBI)

país	brecha de la pobreza
Argentina	0.5
Brasil	4.2
Colombia	5.3
Costa Rica	2.7
Chile	1.6
Honduras	21.8
Perú	12.8

Fuente: Molina Sergio, "La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla", en *Revista de la CEPAL* 18, Santiago de Chile, 1982, p. 96.

En 1981 el sector urbano empleaba al 67% de la fuerza laboral, generaba el 83.5% del ingreso nacional y obtenía un ingreso per cápita promedio 1.3 veces mayor que el promedio nacional. Por su parte, el sector rural empleaba al 33% de la fuerza laboral, generaba el 16.5% del ingreso nacional y su in-

greso per cápita era equivalente a la mitad del promedio nacional. No es de extrañar que entre los grupos más pobres se encontraran los campesinos y pequeños agricultores de la sierra, que representaban el 20% de la fuerza laboral, quienes obtenían un ingreso per cápita que no llegaba a la tercera parte del promedio nacional.

Los trabajadores asalariados, que representaban el 7.7% de la fuerza laboral, estaban concentrados en las áreas urbanas y constituían un grupo de presión significativo gracias a que estaban agrupados en distintas organizaciones laborales. Su ingreso per cápita promedio era 1.44 veces mayor que el promedio nacional. El sector público empleaba al 9% de la fuerza laboral y su ingreso per cápita era 1.25 veces mayor que el promedio global. Estos dos grupos concentraban a la mayoría de los empleados en el sector formal. En el sector informal se encontraba más del 40% de la fuerza laboral y obtenían un ingreso per cápita equivalente a la mitad del promedio nacional. Por lo tanto, la pobreza estaba concentrada en la sierra rural (básicamente en la agricultura) y en los sectores informales urbanos, aunque, como se verá más adelante, ningún sector quedó inmune a la negativa evolución macroeconómica en el quinquenio analizado.

6.2 El gasto social y los resultados sociales 1980-1985

Sumados a la desfavorable situación económica internacional, los continuos ajustes ocurridos entre 1980 y 1985 determinaron una persistente caída en los salarios reales de la población. Paralelamente, la violencia terrorista creó un clima de incertidumbre y desconcierto. Se esperaba una respuesta estatal. También contribuyó a ello el fenómeno del niño, que presionaba por un mayor gasto en reconstrucción. Abatir la inflación implica costos que se traducen en reducción del poder de compra. Ello difícilmente podía compensarse mediante el gasto social, pues el déficit fiscal creció y aumentó la necesidad de realizar mayores ajustes. La evolución de las remuneraciones reales se presenta en el cuadro VI.12.

Cuadro VI.12**PROMEDIO DE REMUNERACIONES REALES**
(miles de intis de 1990)

	1982	1983	1984
Sueldos	203.47	174.47	160.86
Salarios	114.54	94.83	80.85
Remuneraciones gobierno central	419.70	303.55	266.49
Ingreso informal	141.40	111.70	110.60

Fuente: Iguíñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio, *Los ajustes. Perú 1975-1992*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993, p. 113.

Las caídas en las remuneraciones reales tienen costo no sólo social, sino también político. El descontento respecto de las políticas del gobierno aumentó considerablemente. Más aún, la asociación que la población hacía entre éstas últimas y el FMI generó la búsqueda de nuevas opciones. Las políticas contractivas también afectaron la evolución del empleo, como se observa en el cuadro VI.13.

Cuadro VI.13**NIVELES DE EMPLEO EN LIMA METROPOLITANA**

	1981	1982	1983	1984
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Desempleo	6.8	6.6	9.0	8.9
Subempleo	26.8	28.0	33.3	36.8
-por ingresos	23.8	24.0	29.5	33.9
-por tiempo	3.0	4.0	3.8	2.9
Otros	2.4	-	-	-
Adecuadamente empleados	66.4	65.4	57.7	54.3

Fuente: Instituto Cuánto.

Tanto la disminución en las remuneraciones reales como la caída en el empleo fueron el resultado de factores externos e internos. La crisis internacional de inicios de los ochenta influyó de manera negativa (tanto en la brecha externa como en la fiscal). Lo mismo sucedió con el fenómeno del niño de 1983. En consecuen-

cia, la política económica interna debía ajustarse a la nueva situación. Ello suponía costos. El problema era que la población peruana venía sufriendo ajustes desde antes de 1980. Más exactamente, desde 1975, sin que se reflejaran en una mejora del bienestar, ya fuera por razones internas o externas a los diseñadores de la política económica.

La política social se instrumentalizó a partir del gasto social (concepto difícil de cuantificar, pues la primera cuestión por determinar es qué rubros del gasto público corresponden al gasto social y cuáles no). Para fines de la presente investigación, se considerará el gasto social como la sumatoria del gasto en los servicios sociales de educación, salud, vivienda y trabajo sin incluir la seguridad social. Sin embargo, en las series analizadas se observa una tendencia declinante durante el período, lo que se muestra en el cuadro VI.14.

Cuadro VI.14

INDICADORES DE GASTO SOCIAL

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Gasto social/PBI	4.6	4.5	3.9	4.0	3.9	3.7
Gasto social per cápita	184.20	179.30	154.51	132.72	135.34	130.32
Gasto social/gasto total	20.1	21.1	19.2	16.9	16.8	16.7

Nota: El gasto social per cápita se refiere al gasto social real por cada 1000 habitantes y está expresado en términos reales (miles de nuevos soles de 1991).

Fuente: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, *Informe de coyuntura primer semestre 1992*, Lima, 1992, p. 98.

En el cuadro VI.14 se observa que el gasto social ha tenido una evolución procíclica, pues disminuyó cuando la economía se contrajo. Desde el punto de vista de la política social, debería ser anticíclico, de modo que actuara como elemento compensador en períodos donde la actividad económica se reduce. Es decir, en circunstancias de ajuste, el gasto social debe aumentar. Sin embargo, la información estadística muestra lo contrario, pues el gasto social se redujo como consecuencia del ajuste, de modo que

no hubo un elemento compensador. Esta característica no es única del Perú; puede generalizarse a toda América Latina.²⁶

Esta función compensatoria del gasto social entró en conflicto con el papel del mismo en la reducción del gasto público. Por un lado, es un componente del gasto público (variable que se reduce con el ajuste); por otro, debe aumentar en el mismo período para poder amortiguar los costos del ajuste. La única alternativa es reasignar los rubros de gasto dentro del gasto público total, de modo que se puedan aumentar las partidas destinadas a *lo social* en episodios de ajuste. Cominetti (1994) denomina a este comportamiento prodesajuste, en oposición al papel proajuste que ocurre cuando el gasto social sigue la tendencia del gasto público.

Si el gasto social es proajuste y procíclico, es claro que la política social está privilegiando el ajuste fiscal por encima de su papel como compensador de ingresos. Sobre la base de 25 episodios de ajuste en América Latina durante la década de los ochenta, en el cuadro VI.15 se observa el comportamiento del gasto social.

Cuadro VI.15

COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL FRENTE AL DÉFICIT FISCAL Y AL PBI

Papel del gasto social	Procíclico	Contracíclico
Proajuste	13	5
Prodesajuste	4	3

Fuente: Cominetti, Rosella, "Ajuste fiscal y gasto social", en *Revista de la CEPAL*, 54, Santiago de Chile, 1994, p. 55.

Adicionalmente, el promedio regional del gasto social como porcentaje del PBI fue de 11.2% entre 1981 y 1982. Como se

26. Se sugiere revisar CEPAL, *El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo*, Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL N° 73, 1994. Del mismo modo, Cominetti, Rosella, "Ajuste fiscal y gasto social", en *Revista de la CEPAL*, 54, Santiago de Chile, 1994, pp. 47-60.

puede ver en los cuadros anteriores, el porcentaje para el caso peruano se ubicaba entre 4 y 5%. De este modo, de una muestra de 12 países de América Latina, el Perú sólo superaba al Paraguay y se encontraba muy lejos de otros países, como Chile (17.7%), la Argentina (16.8%), Costa Rica (15.2) y Uruguay (14.9%). En consecuencia, el problema del gasto social en el Perú no sólo estaba en incrementar su eficiencia, sino también en aumentarlo en términos absolutos; es decir, *no sólo gastar mejor, sino también gastar más*.

6.3 Sector educación

El sistema educativo estaba dividido en cuatro niveles: preescolar, primaria, secundaria y superior. El sector público, que ofrecía educación gratuita, era el mayor oferente en todos los niveles. La calidad de la educación provista era baja, dadas las restricciones financieras que afectaban no sólo los salarios de los maestros, sino también la expansión y mantenimiento de la infraestructura.

En lo que respecta a indicadores educativos, en 1981 el 58.4% de la población tenía como máximo educación primaria, mientras que sólo el 10.2% tenía educación superior. El analfabetismo alcanzaba al 18% de la población. En el caso de las mujeres, el porcentaje llegaba al 26.1% de las mismas y en los sectores rurales al 39.6% de los habitantes de esas zonas.

La reversión de estas tendencias demandaba un enorme esfuerzo por parte del Estado, no sólo en cantidad sino también en calidad del gasto. Como se observa en el cuadro VI.16, como porcentaje del PBI, el gasto en educación disminuyó entre 1980 y 1985. La mayor parte de este gasto se destinaba al gasto corriente (pago a maestros), mientras que sólo el 10% del mismo tenía como fin la inversión en infraestructura y en materiales docentes. Sin embargo, la declinación del gasto estuvo acompañada de un incremento en el número de maestros, lo que produjo una drástica reducción de los salarios reales. Estas tendencias se observan en los cuadros VI.16, VI.17 y VI.18.

Cuadro VI.16**INDICADORES DEL GASTO EN EDUCACIÓN**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Gasto sector educación / PBI	3.0	3.2	2.8	2.8	2.8	2.6
Gasto educación / gasto total	65.9	70.5	71.4	71.3	70.7	70.7
Gasto de capital en educación/gasto en educación	3.6	7.1	9.0	4.6	4.3	6.1
Gasto corriente en educación/gasto en educación	96.4	92.9	91.0	95.4	95.7	93.9
Gasto real educación / alumnos	n.d.	n.d.	n.d.	437.01	429.45	547.11
Gasto real en remuneraciones/nro. de docentes	n.d.	n.d.	8.06	6.72	6.40	6.33

Notas: El *gasto real en educación / alumnos* se define por cada mil alumnos de primaria y secundaria del sistema educativo estatal. Está expresado en miles de nuevos soles de 1991. El *gasto real en remuneraciones / Nro. de docentes* sólo incluye a los docentes del sistema educativo estatal y está expresado en miles de nuevos soles de 1991.

Fuente: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, *Informe de Coyuntura Primer Semestre 1992*, Lima, 1992, p. 98.

Cuadro VI.17**INCREMENTO EN EL NÚMERO DE MAESTROS 1980-1985**

	1980	1981	1982	1983	1984
Pre-escolar	100.0	117.0	132.9	148.9	160.1
Primaria	100.0	106.5	113.3	120.0	123.8
Secundaria	100.0	110.0	119.1	128.3	135.9
Superior	100.0	104.9	110.4	115.8	126.0
Total	100.0	107.8	115.5	123.2	129.4

Fuente: Instituto Cuánto.

Cuadro VI.18**EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES**

	1980	1981	1982	1983	1984
Maestros	100.0	94.9	85.3	59.1	55.3
Nacional	100.0	98.1	99.1	82.8	70.2

Fuente: Instituto Cuánto.

En consecuencia, al menor gasto en educación siguió no sólo el aumento del número de maestros, sino también una expansión de la cobertura del sistema educativo. En el cuadro VI.19, se observa el incremento del número de alumnos. La disminución del gasto y el incremento de alumnos y maestros trae como efecto la disminución de los salarios reales y, especialmente, el deterioro de la calidad de la educación.

Cuadro VI.19

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ALUMNOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO

	1980	1981	1982	1983	1984
Pre-escolar	100.0	107.4	118.7	130.0	138.4
Primaria	100.0	105.0	109.3	111.2	112.8
Secundaria	100.0	107.5	113.3	114.5	119.5
Superior	100.0	116.4	121.6	128.7	137.8
Total	100.0	106.4	111.5	114.0	117.3

Fuente: Instituto Cuánto

Entre otros factores, la demanda de educación depende del nivel de ingresos de las familias. Por lo general, los sectores de menor nivel educativo cubren tanto a los pobres como a los no pobres. En cambio, la educación superior cubre las demandas de los sectores de ingresos medios y altos. En un contexto general de reducción del gasto en educación, la fracción del gasto público educativo destinado a la educación superior aumentó de 16% en la década del setenta a 20% en los ochenta. Por ello, considerando que un porcentaje pequeño de ellos accede al sistema superior, algunos autores sugieren que la contracción del gasto estuvo sesgada en contra de los sectores más pobres.²⁷

La iniquidad en el destino del gasto en educación también se demuestra por el hecho de que los departamentos de Apurímac, Huancavelica y Ayacucho, que presentaban tasas de analfabetis-

27. Larrañaga, Osvaldo, *Macroeconomics, Income Distribution and Social Services: Peru during the 80's*, Santiago de Chile: Ilades-Georgetown University, Serie Investigación I-49, 1992, p. 36.

mo por encima del 40%, sólo recibieran el 6% del gasto. En consecuencia, la infraestructura, y no sólo los salarios de los maestros, era inadecuada. En 1979, en los sectores rurales, los establecimientos escolares no contaban con servicios básicos de agua, desagüe y electricidad.

6.4 Sector salud

En lo que respecta al sector salud, en 1980 la tasa de mortalidad infantil era de 101.3 por cada mil nacidos vivos y la esperanza de vida era de 58.6 años. El sector salud estaba dividido en tres componentes: (1) el sistema público, que incluía instituciones que ofrecían servicios curativos y preventivos gratuitamente; (2) los empleadores públicos y privados, que otorgaban servicios curativos a sus empleados y dependientes cuyo pago estaba financiado por un seguro de salud; y (3) el sector privado, compuesto por instituciones que otorgaban servicios médicos a cambio de un pago.

El 57% de la población estaba cubierta por los sistemas públicos de salud, que tenían a su cargo el 35% de los hospitales, el 73% de los centros de salud y el 91% de los policlínicos. Sin embargo, el gasto público en salud sólo ascendía al 10% del gasto total en salud del país.²⁸ Las empresas cubrían los servicios de salud del 17% de la población con 30% de los hospitales, 24% de los centros de salud y 9% de los policlínicos. La principal institución creada en 1980 fue el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), que sólo proveía servicios a sus afiliados. Por último, el sector privado cubría sólo al 2% de la población, pero tenía el 35% de los hospitales (cifra similar a la del sector público).

Los servicios de salud estaban concentrados en Lima. El departamento de Lima, que tenía al 28% de la población, concentraba al 66% de los médicos, el 51% de las enfermeras y el 49% de las camas. Los departamentos de la sierra, que albergaban el 32% de la población, sólo disponían del 5% de los médicos, del 13% de las enfermeras y del 15% de las camas.

28. *Ibíd.*, p. 26.

En el cuadro VI.20 se observa que, como porcentaje del PBI, el gasto público en salud se mantuvo constante en el periodo.

Cuadro VI.20

INDICADORES DEL GASTO SOCIAL EN SALUD

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Gasto del sector salud/PBI	1.1	1.1	0.9	1.0	1.0	1.0
Gasto del sector salud/gasto social	23.7	24.3	22.6	25.4	25.7	26.3
Gasto de capital en salud/gasto en salud	11.2	13.1	9.5	17.3	11.5	16.0
Gasto corriente del sector salud/gasto en salud	88.8	86.9	90.5	82.7	88.5	84.0

Fuente: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, *Informe de coyuntura primer semestre 1992*, Lima, 1992, p. 98.

7. Conclusiones: ¿por qué el viraje peruano hacia el liberalismo?

1. Luego de doce años de dictadura militar, el gobierno de Belaunde significó el retorno a la democracia. El experimento estatista del Gral. Velasco fracasó en el intento de trazar una tercera vía de desarrollo. De esta manera, los problemas fueron asociados por la población con un crecimiento desmesurado del Estado. Ante aquella percepción, el nuevo gobierno democrático intentó poner en marcha un experimento liberal, combinado con una significativa inversión pública, que fue uno de los orígenes del déficit fiscal característico del periodo. Representó "[...] una extraña combinación de retórica neoliberal y aplicación de políticas populistas. En efecto, a la vez que en los discursos se enfatizaba la necesidad de reducir la inflación, liberalizar los controles de precios y profundizar el proceso de apertura de la economía, en la práctica se aplicó una política fiscal expansiva y una política monetaria pasiva".²⁹

29. Hamann, Javier y Carlos Paredes, "Características estructurales, estrategias de crecimiento y tendencias de largo plazo de la economía peruana", en Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs, *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: GRADE, 1991, p. 93.

2. Otro factor que influyó en el viraje hacia el liberalismo fue la influencia de los actores internacionales, el FMI y el BM, de tendencia ortodoxa. Sumado a la carga de la deuda, ello determinó el condicionamiento de estos organismos a favor de las reformas liberales.
3. La percepción de los agentes económicos según la cual con el libre mercado la estabilización de la economía entregaría señales con menos incertidumbre con relación a la intervención estatal discrecional.
4. Durante este período se mostró la vulnerabilidad de la economía peruana ante los cambios de la situación económica internacional. La recesión internacional y la crisis de la deuda condicionaron las posibilidades de acceso al financiamiento internacional. Esto descubrió los problemas estructurales de la economía peruana; por ejemplo, el de la baja capacidad de ahorro interno o el de la desigual distribución de ingresos y las tensiones sociales resultantes, todos ellos difíciles de abordar si se considera la tendencia procíclica y proajuste del gasto social.

VII. El gobierno de Alan García (1985-1990)

1. El entorno político y las elecciones generales de 1985

Las elecciones presidenciales de 1985 permitieron que la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) llegara al poder después de 61 años de fundada. Esta había sido la oportunidad esperada de uno de los partidos más representativos del escenario político peruano. Liderada por el joven Alan García Pérez, de sólo 36 años de edad, logró en las urnas el 45.7% de los votos emitidos (incluyendo los votos en blanco y nulos), relegando al segundo lugar a la Izquierda Unida (IU) con 21.3% de los votos y al tercer lugar a la Alianza Electoral Convergencia Democrática (CODE), conformada por el Partido Popular Cristiano (PPC) y el Movimiento de Bases Hayistas, una escisión del APRA. El Code obtuvo el 10.2% de los votos. Sólo en cuarto lugar apareció Acción Popular, con 6.3% de la votación. Definitivamente, el escenario político se había alterado con respecto a las elecciones de 1980, según puede apreciarse en el cuadro VII.1.

Cuadro VII.1

RESULTADOS DE ELECCIONES PRESIDENCIALES 1980 Y 1985 (%)

	1980	1985
APRA	27.4	45.7
AP	45.4	6.3
PPC	9.6	10.2
IU	14.1	21.3

Fuente: Cotler, Julio, *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1994, p. 178.

La declinación de Acción Popular fue notoria. La población "castigó" en las urnas los magros resultados obtenidos en el frente

económico así como la desatención al avance de la violencia, encamada en el movimiento Sendero Luminoso. Las esperanzas de un cambio se cifraron en el APRA, considerando que en el pasado reciente ni los militares, ni la coalición de derecha (Acción Popular + Partido Popular Cristiano) habían podido lidiar con éxito los problemas estructurales de la sociedad peruana. Además, el APRA lograba mayoría en ambas cámaras (55% de los escaños), por lo que no tendría que gobernar con un congreso de oposición.

Sin embargo, como se verá en este capítulo, el gobierno de Alan García tampoco fue una solución medianamente aceptable, sino que, por el contrario, exacerbó la crisis económica y política, así como la descomposición social. Ello determinaría el descrédito total de los partidos políticos tradicionales. De este modo se abriría en 1990 el espacio para nuevas opciones lideradas por independientes. Hacia fines de los ochenta, la sensación del pueblo peruano era que ya le había dado la oportunidad a los partidos tradicionales. Casi no quedaba nada por probar. Ese vacío político fue aprovechado en las elecciones presidenciales de 1990 por Alberto Fujimori. Este capítulo tiene como objetivo explicar el desenvolvimiento del Perú en el quinquenio 1985-1990 que terminó en una de las peores crisis económica, social y política de la historia del Perú republicano.

2. Caracterización del gobierno: populismo político y populismo macroeconómico

El gobierno de Alan García Pérez ha sido calificado por muchos autores como *populista* y no como heterodoxo, pese a que tuvo ciertos elementos de un *choque heterodoxo*.¹ Sin embargo, definir al populismo no es una tarea simple. En general, el populismo alude a aquellas fórmulas políticas en las cuales el pueblo es

1. Ver, por ejemplo, Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *De la desinflación a la hiperestanflación. Perú: 1985-1990*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de trabajo N° 5, 1992.

la principal fuente de inspiración y objeto constante de referencia.² Por lo tanto, se trata de un movimiento, de un régimen, o de un líder o estilo que proclama cierta afinidad con *el pueblo*. Como connota un *estilo político*, en principio no tiene por qué estar asociado a una ideología específica. Lo que sí es cierto es que existen circunstancias que hacen más factible la aparición del *estilo populista*; por ejemplo, una de ellas es la crisis económica, otra el avance de la urbanización, otra la pérdida de legitimidad de los regímenes oligárquicos (caracterizados por excluir del poder a amplios segmentos de la población), etc. Por ello asume una variedad de formas: urbano, rural, civil, militar, etc. De allí la imprecisión del término.

El mayor problema con esta definición está en la conceptualización del término *pueblo*. Si el populismo se identifica con el pueblo, ¿qué o quiénes representan al *no pueblo*? La clave del concepto puede estar en este antagonismo. Se incluyen en el *no pueblo* a todos aquellos que sustentan la ideología dominante o el bloque de poder que sustenta dicha ideología. Por tanto, se trataría de una *postura política* que generalmente se dirige contra la elite que en determinado momento histórico gobierna a una sociedad. Por esta razón, el populismo relacionado con el cambio o transformación y orienta las políticas hacia los desposeídos o marginados. Este régimen puede confundirse con el régimen socialista, pues el populismo se entiende como una expresión política de las masas populares en situaciones en que éstas no han podido desarrollar una ideología y una organización autónoma de clase. Es cierto que el socialismo sugiere medidas populistas, de allí que se llegue a calificar el gobierno de Allende en Chile como populista.³ La diferencia estriba en que el populismo implica sólo redistribución de ingresos, mientras que el socialismo además incluye la redistribución de la propiedad y de la riqueza.⁴ En el caso peruano, Velasco tuvo rasgos populistas, lo mismo que Alan García,

2. *Diccionario de política*, Siglo veintiuno editores, 1982, p. 1281.

3. Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, "Macroeconomic Populism", en *Journal of Development Economics*, 32, 1990, pp. 247-277.

4. Kaufman, Robert y Bárbara Stallings, "The Political Economy of Latin American Populism", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (ed.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 15-43.

aunque ambos fueron más próximos al socialismo con relación a otros gobiernos latinoamericanos.

En América Latina, el populismo ha sido un fenómeno recurrente; en muchos momentos históricos se han puesto en marcha una serie de medidas para favorecer a aquellos segmentos poblacionales que tradicionalmente no se han beneficiado de las estrategias económicas implementadas. El origen del populismo se relaciona, pues, con las desigualdades existentes, tanto en el nivel económico como en el social y en el nivel de la participación política. Su connotación es multidimensional, aunque los diferentes estudios existentes han dado prioridad a alguna o a algunas de sus dimensiones. El populismo puede caracterizarse a partir de cuatro perspectivas:

- a. La perspectiva *histórica/sociológica*, que enfatiza las alianzas multclasistas que aparecen en las etapas tempranas de industrialización. Típicamente, la coalición que soporta al gobierno está constituida por las clases trabajadoras, las clases medias-bajas y los industriales orientados al mercado interno. En esta interpretación, el populismo corresponde a una etapa de transición entre la sociedad tradicional y la moderna. En ese proceso se produce la ruptura del régimen oligárquico; la clase trabajadora y la clase media se incorporan al proceso político. Esta coalición encuentra su expresión en la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. La dificultad con esta visión radica en que no permite entender el populismo en el entorno posterior a la mencionada estrategia de industrialización; pese a ello, es útil para entender al populismo clásico latinoamericano.⁵
- b. La perspectiva *económica*, que alude a la falta de disciplina fiscal y a un conjunto de políticas expansivas y redistributivas en respuesta a las demandas de los estratos bajos de la población. Si bien es cierto éste ha sido el uso más común del concepto para explicar las crisis en varios países de la región a fi-

5. Cardoso, Eliana y Ann Helwege, "Populism, Profligacy and Redistribution", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (ed.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 45-70.

nales de la década de los ochenta, sólo realiza una dimensión del concepto, por lo que estrecha el margen para el análisis. Pese a ello, sugiere una tentación de los gobiernos de políticas fiscales expansivas con el objetivo de amenguar las desiguales distribuciones de ingreso de la región y los consecuentes conflictos distribucionales.⁶ Otra dificultad estriba en el hecho de que no incluye nuevas formas de populismo, definidas a partir de otros instrumentos, diferentes del déficit fiscal, para movilizar el soporte de las clases de bajos ingresos.

- c. La perspectiva *ideológica*, que asocia al populismo con un discurso ideológico que enfatiza la contradicción entre el pueblo y el no pueblo o bloque de poder.
- d. La perspectiva *política*, que define al populismo a partir de un patrón de movilización *de arriba hacia abajo*, dirigido por un líder personalista y carismático, que se relaciona directamente con el pueblo, dejando de lado cualquier mediación institucional, como los partidos políticos. En todos los experimentos populistas resalta siempre el liderazgo carismático y la formación de una elite de iluminados, quienes se convierten en los intérpretes casi sagrados de la voluntad y el espíritu del pueblo. La idea es el llamamiento al pueblo sin intermediación política. Esto puede darse a pesar de que el líder pertenezca a un partido político (como en el caso de García). El asunto está en que él se relaciona directamente con el pueblo, sin que su partido de origen juegue un papel preponderante en la interrelación. Los recordados *balconazos* de García son la mejor prueba de ello.

Estas cuatro perspectivas, algunas de las cuales se ajustan mejor a unas experiencias latinoamericanas que a otras, posibilitan definir a un gobierno populista a partir de las siguientes características:

- a. Un liderazgo político personalista y paternalista, aunque no necesariamente carismático

6. Véase por ejemplo Sachs, Jeffrey, *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*, NBER, Working paper N° 2897, 1989.

- b. Un soporte político de una alianza multclasista, que incluye a las clases trabajadoras, clases medias e industriales orientado al mercado interno. En la mayoría de los casos, el sesgo es urbano.
- c. Un proceso de movilización política de *arriba hacia abajo*, a través de una relación directa entre el líder y el pueblo. Se evita cualquier mediación institucional como la de los partidos políticos.
- d. Un discurso ideológico nacionalista, estatista, anti-elitista y en contra del bloque dominante, tanto político como económico. Constituye un llamado directo al pueblo.
- e. Un proyecto económico redistributivo para favorecer a los sectores populares, sostenido hasta la década de los ochenta básicamente por la estrategia de industrialización de importaciones y a partir de la década de los noventa, en modelos neoliberales.⁷ Los líderes populistas diseñan políticas económicas y sociales que buscan construir el soporte político de la coalición multclasista, y conceden beneficios materiales a los grupos miembros.

El Perú es considerado por algunos autores como un país con alta propensión al populismo.⁸ Esta recurrencia tiene sus raíces en la desigual distribución de ingresos de América Latina en general, y del Perú en particular.⁹ El argumento es como sigue: una distribución de ingresos demasiado desigual se caracteriza, en términos simples, como aquella donde muchos tienen poco y pocos tienen mucho. Entonces, los que tienen poco, presionan por un cambio en las políticas, si es que éstas no tienen impacto posi-

7. Se sugiere revisar, Crabtree, John, "Populismo y neopopulismo: la experiencia peruana", en *Apuntes*, 40, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1997, pp. 97-110.

8. Kaufman, Robert y Bárbara Stallings, *op.cit.*, p. 29. De acuerdo con los autores mencionados, los períodos de Belaunde (1963-68), Velasco (1968-75) y García (1985-90) fueron populistas.

9. Véase Kaufman y Stallings, *op.cit.*, Sachs, Jeffrey, *op.cit.* y Alesina, Alberto y Roberto Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", en *The World Bank Economic Review*, vol. 8, N° 3, 1994, pp. 351-371.

tivo sobre su condición. En la medida que encuentren una expresión política que plasme sus esperanzas y que sea capaz de organizarlos de alguna manera o convencerlos de que serán de una vez por todas los favorecidos, se siembra la semilla del populismo. Por lo tanto, los objetivos del populismo no son negativos, por cuanto se intenta solucionar los problemas más acuciantes de la sociedad. La dificultad está en la política económica que sirve para esos fines, lo que se relaciona con la sostenibilidad temporal de la estrategia económica puesta en marcha. Además, el compromiso político establecido entre el gobernante y el pueblo, obliga al primero a cumplir las promesas planteadas previamente, pues esa es la única forma de mantener su legitimidad en el poder.

De esta manera, aquellos que *tienen poco* se denominan *el pueblo* marginado y desposeído, mientras que los que *tienen mucho* son llamados *el no pueblo*. El populismo surge como una alternativa política que intenta satisfacer las demandas de aquellos a quienes el modelo económico predominante no ofrece soluciones, al menos en el corto plazo. Históricamente, el término *modelo económico predominante* se refiere al modelo primario-exportador (básicamente liberal). Los dos problemas principales de este modelo están relacionados con la dependencia externa de los precios internacionales de las materias primas y la incapacidad de que los sectores primarios cubran las necesidades de empleo de la mayoría. Por eso, el populismo se ha asociado con la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (en la versión denominada populismo clásico¹⁰), que aparece a raíz de la gran depresión de 1929.

Sin embargo, el populismo no busca una revolución social, que conduzca al socialismo, sino más bien reformar el sistema de modo que se extienda el capitalismo a toda la nación. En ese sentido se distingue de los gobiernos de Allende en Chile y Ortega en Nicaragua, pese a que en un inicio ambos tuvieron elementos populistas.

10. Cardoso y Helwege, *op. cit.*, pp. 46-48.

3. *Las bases ideológicas del gobierno del APRA*

3.1 El APRA como expresión populista. La figura de Víctor Raúl Haya de la Torre

Como organización política, el APRA ha sido considerado como uno de los mayores exponentes del populismo en América Latina.¹¹ Surge en los años veinte en torno de su líder indiscutible, Víctor Raúl Haya de la Torre, inicialmente identificado con las clases trabajadoras. En esa época, el crecimiento de Lima fue espectacular: la población creció de 150,000 habitantes en 1900 a 376,000 en 1931. Este incremento poblacional de 150% se hace aún más dramático, cuando se constata que los habitantes pertenecientes a los sectores populares urbanos aumentaron en 200%¹², lo que contribuyó al nacimiento de un movimiento de la clase obrera organizada que trabajaba básicamente en el sector industrial. Entre 1909 y 1920 aparecieron 27 organizaciones obreras diferentes. Haya de la Torre, estudiante universitario en esa época, propuso formar la *Universidad Popular*, en la que los estudiantes asumirían la educación de los obreros manuales. Los obreros, consideraron que Haya de la Torre y otros estudiantes estarían en mayor capacidad de negociar con el gobierno, pues la mayoría de ellos provenía de grupos privilegiados. En cambio, los obreros podían ser víctimas de medidas represivas. Gradualmente, el joven Haya de la Torre asumía el papel de líder de la clase obrera, hacía de mediador en sus demandas con el gobierno y ganaba la admiración por parte de los obreros. Ello tuvo su punto máximo en 1919, cuando logró establecer la jornada máxima de trabajo en ocho horas. Su liderazgo ya era indiscutible, sentándose así las bases del futuro Partido Aprista Peruano, que unía a un líder con las clases trabajadoras urbanas.

La Universidad Popular se inauguró en la *Federación de Estudiantes* en enero de 1921. Ese día, los líderes de las organizacio-

11. Stein, Steve, *Populism in Perú*, Madison, 1980.

12. Stein, Steve, "De la clase política: Víctor Raúl Haya de la Torre y la Institucionalización de la Protesta Social en los años veinte", en Bonilla, Heraclio y Paul Drahe, *El Apra. De la ideología a la praxis*, Lima: Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social, 1989, pp. 23-46.

nes obreras declararon su apoyo a la escuela, siendo designado Víctor Raúl Haya de la Torre como su primer rector. Esta coalición de estudiantes universitarios y trabajadores fue uno de los elementos más importantes en la formación del Partido Aprista Peruano, a pesar de ser ignorada por el gobierno de Leguía.¹³ Como consecuencia de las protestas obreras encabezadas por Haya de la Torre, éste fue deportado en 1923, lo que fortaleció aún más la solidaridad de las clases trabajadoras con su líder. En 1924, Haya de la Torre funda en el exilio la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), recibiendo de inmediato la adhesión de los miembros más influyentes de los movimientos más organizados de la clase obrera organizada en Lima.

En 1931, tras siete años de exilio, Haya de la Torre retorna al país por Talara e inicia una serie de concentraciones populares que terminan en Trujillo. En esa gira, comenzó a tomar forma lo que luego sería conocido como el *sólido norte*, bastión de apoyo político permanente al APRA. El 11 de octubre de 1931 hubo elecciones presidenciales, destacando nítidamente dos candidatos: Sánchez Cerro y Haya de la Torre. Triunfa el primero con 152,062 votos, contra los 106,007 de Haya de la Torre. El Partido Aprista rechazó estos resultados, a pesar de haber logrado 27 parlamentarios. En una gran manifestación en Trujillo, Haya de la Torre imputó fraude. Esto pareció a muchos una declaratoria de guerra.¹⁴

En las elecciones de 1931, el APRA presentó un *Programa Mínimo*, de corte más moderado que su inicial programa máximo, en el cual se establecía que la intervención del Estado en la economía consistiría de las siguientes medidas:

- Control sobre las condiciones del sistema productivo, precios y beneficios de las empresas
- Represión de las maniobras especulativas de los monopolios y oligopolios

13. *Ibíd.*, p. 37.

14. Tamariz, Domingo, *Historia del poder. Elecciones y golpes de Estado en el Perú*, Lima: Jaime Campodónico, 1995, p. 215.

- Supervisión constante de las actividades industriales y económicas
- Reforma de la legislación bancaria
- Ajuste de las tarifas públicas y privadas
- Regulación de las rentas
- Garantía de salarios y condiciones de empleo justas

Así se inició la permanente lucha del APRA por llegar al poder; la imagen de un partido luchador, anti-imperialista, defensor de los oprimidos, estaría siempre presente a lo largo de su historia. Su imagen de partido de masas, originó que la oligarquía y los militares se encargaran de que nunca llegara al poder hasta 1985, cuando el principal discípulo de Haya de la Torre, Alan García Pérez, intentaría poner en marcha la transformación revolucionaria planteada en el lejano 1924.

3.2 El APRA como gobierno: Alan García Pérez

El sustento estructuralista de los mensajes iniciales de Alan García fue evidente. Desde su punto de vista, la crisis por la que atravesaba el Perú en 1985 era el resultado de tres factores:

- a. El orden económico internacional, que permitía que los países centrales (o desarrollados) exportaran bienes industriales, mientras que los países de la periferia (o subdesarrollados) materias primas. Los países centrales se reservaban su alta tecnología y cerraban sus fronteras. En consecuencia, surgía un intercambio desigual.
- b. Insistencia en políticas económicas neoliberales.
- c. Existencia de una estructura dual en la economía peruana: un sector moderno, con altos niveles de productividad y aliado con la elite interna y un sector atrasado que no se podía adaptar a los intereses del capitalismo internacional.

Esta situación, caracterizada por una excesiva dependencia externa generó profundas injusticias, manifestadas en tres niveles: una injusticia regional, originada en la conquista, que trasladó el eje histórico del Perú de los Andes a Lima; una economía dual,

sesgada en contra de la agricultura rural andina y el sector informal urbano; y una desigual distribución de ingresos, que García denominaba injusticia social.¹⁵ Para terminar con esta situación, se requería afirmar la autonomía histórica de la nacionalidad peruana, emancipando al país de toda forma de imperialismo.

¿Cómo formar un capitalismo nacional? A través de una reactivación de la economía que permitiera expandir el tamaño del mercado interno. Los agricultores debían producir los alimentos que el Perú importaba. Paralelamente, debía reactivarse la industria, para asegurar que los subempleados y desempleados incrementen su nivel de ingreso y de esta manera aumentar la demanda interna, tanto en el sector moderno como en el sector rural. ¿Cómo asegurar que esa mayor demanda se dirija a la producción nacional? Protegiendo a la industria de la competencia de productos externos, es decir, cerrando a la economía al estilo de la estrategia de sustitución por importaciones. El Estado debía tener un carácter descentralista, nacionalista, generador de empleo y orientador de la política económica para poder completar la transformación de la sociedad peruana.

Este intento de reactivar y redistribuir al mismo tiempo, sólo era posible modificando completamente las políticas económicas y el papel del Estado, así como las relaciones del Perú con el exterior. Se conforma así una alianza de clases que recibiría directamente los beneficios de la nueva política económica, constituida por las clases trabajadoras, la clase media y los industriales dirigidos al mercado interno.¹⁶ A esta coalición se opondrían los exportadores primarios, el capital extranjero, las grandes industrias y la elite rural. Los recursos se transferirían de la segunda coalición a la primera a través de la manipulación de los principales precios relativos, instrumentalizada a partir de la política económica. De

15. Schuldt, Jürgen, "Desinflación y reestructuración económica en el Perú, 1985-86: modelo para armar", en Arida, Persio, *Inflación cero*, Bogotá: Retina, 1986, pp. 123-128.

16. Una coalición entre grupos desiguales genera, como se verá más adelante, fricciones entre ellos. A mayor tamaño de la alianza, mayor probabilidad de conflictos entre sus integrantes, que pugnan por lograr que el gobierno cumpla sus promesas.

esta manera se transita del populismo político (más precisamente, como estilo político) al populismo macroeconómico.¹⁷

4. Características del populismo macroeconómico

La macroeconomía del populismo ha sido desarrollada por Dornbusch y Edwards.¹⁸ Ellos definen al populismo económico como un enfoque económico que enfatiza el crecimiento y la redistribución de ingresos y desenfatisa los riesgos de la inflación, déficit fiscales, restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante políticas contrarias al libre mercado. Kaufman y Stallings lo definen como un conjunto de políticas económicas diseñadas específicamente para lograr metas políticas.¹⁹ Según otros autores, la noción de populismo económico de Dornbusch y Edwards tiene una carga normativa, en el sentido de mostrar el populismo como *algo malo*.²⁰ El populismo, definido políticamente (como se ha visto en términos de un estilo político), no se asocia con una ideología específica; por lo tanto, puede asociarse con agendas neoliberales. En ese sentido, se disocia el concepto de populismo político con el de populismo económico.

Ocurre que el gobierno de García combinó el populismo político como estilo político con el populismo macroeconómico (en el sentido que Dornbusch y Edwards le atribuyen). Desde esta última óptica, las características más importantes del paradigma populista son las siguientes y constituyen el denominado ciclo populista:²¹

- a. Condiciones iniciales: el punto de partida sugiere a una mayoría de la población insatisfecha con las condiciones eco-

17. Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, *op.cit.*, pp. 7-14.

18. Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (ed.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991. También, Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, *op.cit.*, pp. 247-277. Otra referencia interesante es Sachs, Jeffrey, *op.cit.*

19. Kaufman, Robert y Bárbara Stallings, *op.cit.*, p. 16.

20. Knight, Alan, "Populism and Neo-populism in Latin America, especially México", en *Journal of Latin American Studies* 30, 1998, pp. 223-248.

21. Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, *op.cit.*, pp. 7-13.

nómicas reinantes. El país se encuentra en una crisis económica y las experiencias previas de estabilización (con o sin el FMI) han deprimido la economía. Todo ello, naturalmente, ha traído consigo el deterioro de las condiciones de vida. Adicionalmente, la elevada desigualdad de ingresos representa un serio problema no sólo económico, sino social y político, por lo que se requiere de una estrategia radicalmente diferente. La estabilización previa ha mejorado tanto la situación fiscal como la externa; por ello existe un margen de maniobra para políticas económicas altamente expansivas.

- b. Ausencia de restricciones: Los diseñadores de la política económica ignoran o rechazan la existencia de restricciones macroeconómicas. La existencia de capacidad instalada ociosa es una muestra de que es posible *expandir la demanda*. Del mismo modo, el hecho que el Banco Central tenga reservas internacionales, genera la impresión de que no existe ninguna restricción externa. La expansión del gasto no es inflacionaria, pues las empresas usarán la capacidad instalada que tienen. Esto reducirá los costos unitarios de la producción. Sugieren un *congelamiento de precios* para evitar que se incremente el margen de ganancia. Puesto de otro modo, si se controlan los costos, cualquier aumento en precios será consecuencia de un incremento en el margen de ganancia (*mark-up*); ello se evita con el congelamiento.
- c. Recomendaciones de política: se enfatizan tres elementos: reactivación, redistribución del ingreso y reestructuración de la economía. La política macroeconómica debe usarse activamente para redistribuir ingresos típicamente mediante aumentos sostenidos en los salarios reales.

Una vez en el poder, los gobiernos intentan *hacerlo todo a la vez*: reactivar, redistribuir y terminar con la inflación. Se expande la demanda vía mayores salarios, se congelan los precios, se cierra la economía al exterior y se manipulan los precios relativos con la finalidad de sostener tanto la reactivación como la reducción de la inflación y la redistribución de ingresos. Este esquema permite resultados positivos en el corto plazo, en la medida que las empresas usen la capacidad instalada existente y se disponga de reservas para que una vez vendidas al sector empresarial mediante algún

mecanismo administrativo (en el Perú, se denominó dólar MUC), éstas puedan importar insumos, tecnología y todo lo necesario para producir más. En esta *luna de miel* entre los gobernantes y gobernados todavía no se perciben las restricciones al crecimiento. Sin embargo, cuando éstas últimas comienzan a hacer sentir su presencia, la economía se ve enfrentada a diferentes *cuellos de botella* (falta de reservas, aumento en el déficit fiscal, elevación de la brecha externa, etc.), consecuencia de las distorsiones en precios relativos y de las contradicciones que el esquema presenta en sí mismo.

Finalmente, la aceleración de la inflación, la reducción del PBI y la consiguiente reducción en los salarios reales ocasiona que los supuestos beneficiarios iniciales del esquema deriven en una situación peor que al inicio, y que un nuevo gobierno, con o sin el FMI, opte por un programa ortodoxo de estabilización. Esta *hoja de ruta populista* no ha sido exclusividad del caso peruano: también la padecieron otros países de la región como la Argentina, el Brasil, México y Nicaragua. Probablemente la mayor lección que han dejado es que ninguna política es sostenible en el mediano plazo, si es que atenta contra los equilibrios macroeconómicos básicos, a pesar de las buenas intenciones que puedan tener quienes ponen en marcha la mencionada estrategia.

5. *Dos visiones para luchar contra la inflación: la ortodoxia (monetarista) y la heterodoxia (neoestructuralista)*

En la década de los ochenta predominaron dos enfoques con respecto a las causas (y, por ende, también con respecto a las soluciones) del problema de la inflación. El ortodoxo (monetarista), en torno de programas respaldados con el FMI y aplicados en la primera mitad de la década, y los heterodoxos (neoestructuralistas), puestos en marcha ante la desilusión por los resultados de la propuesta ortodoxa. A juzgar por los resultados de finales de la década, ninguno de los dos brindó los resultados esperados.

La *ortodoxia monetarista* contiene tres elementos centrales: el control monetario, el control del déficit fiscal y el control de las expectativas. La inflación es un fenómeno monetario, y su causa

última es la expansión de la cantidad de dinero. A su vez, este aumento en la cantidad de circulante se canaliza a través de un déficit fiscal creciente, por lo que la consecución del equilibrio fiscal es un componente fundamental de la receta. Por último, deben erradicarse las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. En economías con inflaciones de larga duración, los agentes *se acostumbran* al aumento en precios, lo que los lleva a tomar decisiones que alimentan la inflación. Ante ello, un programa de restricción de demanda originará una recesión que operará como un mecanismo de convencimiento para que flexibilicen los precios hacia abajo. Como sostiene Meller, “[...] a menos que la gente experimente una recesión en carne propia, va a seguir con sus expectativas inflacionarias”.²²

Por lo tanto, para el monetarismo la inflación se abate con políticas monetarias y fiscales estrictas (manifestadas en una reducción de la demanda interna) y el efecto recesivo inicial que generan es el elemento de credibilidad, que permite eliminar las expectativas inflacionarias.

A mediados de los años ochenta existía una desilusión con respecto a los resultados de los programas ortodoxos de estabilización. Luego de la crisis de la deuda de 1982, la mayoría de países de la región firmó acuerdos de corto plazo con el FMI, con la intención de ajustar sus economías. Sin embargo, los resultados no fueron positivos en el sentido de aliviar la combinación de inflación con recesión, ni tampoco posibilitaron la llegada de capitales del exterior. Entre 1980 y 1982, por ejemplo, Brasil tenía una inflación anual superior a 100%. En 1983 aplicó un programa de ajuste basado en la reducción de la demanda. Redujo considerablemente el déficit fiscal. Sin embargo, la inflación se duplicó hacia 1984. Ejemplos como estos llevaron a buscar otras causas de la inflación. Así, las respuestas de política económica se orientaron en otras direcciones.

Es difícil concluir si lo que falló fue el neoliberalismo, entendido éste como la combinación de dos grupos de políticas: medi-

22. Meller, Patricio, “Apreciaciones globales y específicas en torno del plan cruzado”, en *Programas heterodoxos de estabilización, El trimestre económico*, México, Número especial, 1987, pp. 275-282.

das ortodoxas de estabilización conducentes a una disciplina macroeconómica (destacando el cierre del déficit fiscal) y políticas de largo plazo asociadas con la transformación de la economía hacia un ordenamiento liberal en el cual el mercado se convierta en el principal asignador de recursos y el sector privado en el motor del crecimiento. El papel del Estado se alteraría profundamente; pasando de ser productor de bienes y servicios y planificador del desarrollo, a regulador de la actividad privada y a concentrar sus esfuerzos en cuestiones de erradicación de pobreza y provisión de servicios sociales básicos. Del mismo modo, tendría que asegurar los equilibrios macroeconómicos básicos.

En el caso peruano, todo este paquete no se hizo durante el segundo gobierno de Belaunde, siendo una prueba evidente de ello el persistente déficit fiscal durante todo el período de gobierno. No obstante, algo se avanzó en aquella dirección. Por ello, muchos investigadores le colocaron la etiqueta de neoliberal. Ello fue suficiente para culpar al neoliberalismo de los magros resultados y para buscar, consecuentemente, alternativas de política.

Es así, como se retoma al estructuralismo o, más específicamente, al neoestructuralismo. Conviene explicar someramente las características básicas de este enfoque, pues proveyó las bases teóricas para el programa aplicado por APRA en el Perú a partir de agosto de 1985, del mismo modo que el Plan Cruzado en Brasil (febrero 1986) y el Plan Austral en la Argentina (junio 1985). También es conveniente hacer el deslinde teórico entre lo que se conoce como populismo económico y políticas heterodoxas de estabilización, a pesar de que las estrategias mencionadas se denominaron *Programas Heterodoxos de Estabilización*.²³

La principal crítica teórica al planteamiento ortodoxo fue que dejaba de lado el elemento inercial de la inflación. El *choque heterodoxo* tenía como objetivo eliminar sólo el componente inercial de la inflación y se enmarcaba dentro de lo que la literatura económica denomina neoestructuralismo. Esta concepción fue la resultante de dos corrientes de pensamiento:

23. Alberro, José Luis y David Ibarra, "Programas heterodoxos de estabilización", en *Estudios económicos*, México, Número extraordinario, 1987, pp. 3-11.

I. Por un lado, recogió del *estructuralismo* la distinción entre presiones inflacionarias básicas (también llamada inflación originaria) y los mecanismos de propagación de las mismas. Los mecanismos de propagación de la inflación transmiten las presiones al resto de la economía y se explican a través del concepto de la *inflación inercial*. Los programas ortodoxos de estabilización sólo atacan las presiones inflacionarias básicas, pero no la inflación inercial. De ahí que la inflación persista a pesar de las políticas contractivas: sólo se controla un componente de la misma. Puesto de otro modo, si la mayor parte de la inflación en una economía es inercial, la contracción de demanda sólo abate muy lentamente la inflación.²⁴ Un ejemplo puede resultar ilustrativo. Supongamos que un automóvil se desplaza a gran velocidad y desea detenerse; al apagar el motor suprime la alimentación de combustible (que sería el equivalente de las presiones básicas), pero, dependiendo de la velocidad que trajera, el automóvil, seguirá avanzando por un tramo más (ésta sería la inercia). Ello explicaría por qué, a pesar de controlar las presiones básicas, la inflación aún se mantiene. Siguiendo con el ejemplo, el auto se detendrá en algún momento (la inercia termina), pero lo hará en un punto mucho más lejano del deseado.

La inflación inercial explica la persistencia inflacionaria y se debe a dos razones: en primer lugar, las reglas de indexación (formales o informales) que responden a un conflicto distributivo. En un contexto inflacionario, cada agente trata de aumentar sus precios más que los demás (de ahí la pugna distributiva), tomando como referencia a la inflación de un período anterior de similar extensión. Por ejemplo, en un mes determinado, los precios se elevan en una proporción, por lo menos semejante a la inflación del mes anterior. Así, los agentes pugnan entre sí, en una especie de *juego no cooperativo* por elevar sus precios más que los otros. En esas condiciones, la inflación deviene en inercial. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, las expectativas de los agentes hacen que los agentes económicos proyecten una inflación futura

24. Paus, Eva, "Adjustment and Development in Latin America: The Failure of Peruvian Heterodoxy, 1985-90", en *World Development*, vol. 19, Nº 5, 1991, p. 412.

por lo menos igual a la presente. La indexación busca mantener el poder adquisitivo real de las variables nominales ante un deterioro debido a la inflación.

Ante la inflación inercial, un programa de estabilización ataca los mecanismos retroalimentadores, que son la indización y las expectativas. Sin embargo, debe mencionarse que el choque heterodoxo no controla las presiones básicas, entre las que puede encontrarse el déficit fiscal.

2. La segunda influencia del neoestructuralismo proviene del pensamiento post-keynesiano; se refiere a la distinción entre los mercados de precios fijos y los de precios flexibles. Los denominados precios fijos son de dos clases: aquellos fijados por el gobierno, que también se denominan precios básicos, como el tipo de cambio, la tasa de interés, el precio de los combustibles, la energía eléctrica, el agua potable y el servicio telefónico, y otros precios que no se determinan por condiciones de oferta y demanda sino más bien agregándole un margen de ganancia (*mark-up*) sobre el total de costos de producción, por lo que se fijan sólo a partir de consideraciones de oferta. Los mercados de precios flexibles son aquellos que forman precios a partir de condiciones de oferta y demanda.

El choque heterodoxo ataca el componente retroalimentador de la inflación mediante un drástico congelamiento de los precios básicos de la economía, no de los precios flexibles. Con ello se busca arreglar la pugna distributiva, es decir, el juego no cooperativo, para lograr un equilibrio cooperativo mediante una medida administrativa. Si se congelan los precios básicos, desaparece la indexación (dado que la evolución de aquellos precios es tomada como referente por los agentes para fijar sus precios). De este modo se puede controlar la inflación inercial. Lo atractivo de la propuesta consistía en abatir la inflación inercial sin provocar una recesión, lo cual minimizaba el costo social del ajuste.

Del razonamiento anterior se infieren varias conclusiones. En primer lugar, el choque heterodoxo sólo ataca una parte de la inflación: la inercial. En consecuencia, no se puede lograr la meta de inflación cero si en forma simultánea no se atacan las presiones básicas de la inflación. Tampoco enfrentan los problemas estructurales de la economía ni sugieren ningún tipo de

recomendación respecto del crecimiento posterior de la economía. Además, el congelamiento de precios es una medida sólo temporal; como sostiene Schuldt, “[...] equivale al adormecimiento social que se logra con la aplicación de esa especie de anestesia, que sirve de base para proceder a la cirugía posteriormente [...].”²⁵

Un aspecto interesante en cuanto a la diferente visión entre el monetarismo y el estructuralismo está en la direccionalidad en la relación entre la expansión monetaria y la inflación. Para los monetaristas, los precios suben por la expansión en la cantidad de dinero, mientras que, para los estructuralistas, la cantidad de dinero se acomoda (es decir, aumenta) cuando hay inflación, lo cual valida esta última. Las causas de la inflación no están en los aumentos en la cantidad de dinero, pues está es una respuesta a factores estructurales que determinan el incremento de precios, como por ejemplo rigideces en la oferta, en la estructura tributaria, mercados segmentados, escasa movilidad de recursos, desequilibrios sectoriales de oferta y demanda, etc. El común denominador en América Latina en los ochenta era este: además de los factores estructurales, el elemento inercial de la inflación originaba que el paquete ortodoxo no sólo fuera insuficiente, sino que incrementaba la inflación. De ahí la idea de que el déficit fiscal no causa la inflación, sino que es consecuencia de ella.

La diferencia entre el estructuralismo y el neoestructuralismo de los ochenta radica en que el primero enfatiza las raíces estructurales de la inflación buscando abatirlas con una visión de largo plazo. Su debilidad es en el corto plazo, asunto que intentó ser cubierto por el pensamiento neoestructuralista mediante la introducción del concepto de la inflación inercial. Sin embargo, este vuelco hacia el corto plazo, dejó de lado el ataque a los problemas estructurales, es decir, aquellas rigideces que sólo podían solucionarse en el largo plazo.²⁶

25. Schuldt, Jürgen, “Políticas heterodoxas de estabilización en América Latina”, en *Apuntes*, 22, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1988, p. 109.

26. Paus, Eva., *op.cit.*, p. 413.

por lo menos igual a la presente. La indexación busca mantener el poder adquisitivo real de las variables nominales ante un deterioro debido a la inflación.

Ante la inflación inercial, un programa de estabilización ataca los mecanismos retroalimentadores, que son la indización y las expectativas. Sin embargo, debe mencionarse que el choque heterodoxo no controla las presiones básicas, entre las que puede encontrarse el déficit fiscal.

2. La segunda influencia del neoestructuralismo proviene del pensamiento post-keynesiano; se refiere a la distinción entre los mercados de precios fijos y los de precios flexibles. Los denominados precios fijos son de dos clases: aquellos fijados por el gobierno, que también se denominan precios básicos, como el tipo de cambio, la tasa de interés, el precio de los combustibles, la energía eléctrica, el agua potable y el servicio telefónico, y otros precios que no se determinan por condiciones de oferta y demanda sino más bien agregándole un margen de ganancia (*mark-up*) sobre el total de costos de producción, por lo que se fijan sólo a partir de consideraciones de oferta. Los mercados de precios flexibles son aquellos que forman precios a partir de condiciones de oferta y demanda.

El choque heterodoxo ataca el componente retroalimentador de la inflación mediante un drástico congelamiento de los precios básicos de la economía, no de los precios flexibles. Con ello se busca arreglar la pugna distributiva, es decir, el juego no cooperativo, para lograr un equilibrio cooperativo mediante una medida administrativa. Si se congelan los precios básicos, desaparece la indexación (dado que la evolución de aquellos precios es tomada como referente por los agentes para fijar sus precios). De este modo se puede controlar la inflación inercial. Lo atractivo de la propuesta consistía en abatir la inflación inercial sin provocar una recesión, lo cual minimizaba el costo social del ajuste.

Del razonamiento anterior se infieren varias conclusiones. En primer lugar, el choque heterodoxo sólo ataca una parte de la inflación: la inercial. En consecuencia, no se puede lograr la meta de inflación cero si en forma simultánea no se atacan las presiones básicas de la inflación. Tampoco enfrentan los problemas estructurales de la economía ni sugieren ningún tipo de

recomendación respecto del crecimiento posterior de la economía. Además, el congelamiento de precios es una medida sólo temporal; como sostiene Schuldt, “[...] equivale al adormecimiento social que se logra con la aplicación de esa especie de anestesia, que sirve de base para proceder a la cirugía posteriormente [...].”²⁵

Un aspecto interesante en cuanto a la diferente visión entre el monetarismo y el estructuralismo está en la direccionalidad en la relación entre la expansión monetaria y la inflación. Para los monetaristas, los precios suben por la expansión en la cantidad de dinero, mientras que, para los estructuralistas, la cantidad de dinero se acomoda (es decir, aumenta) cuando hay inflación, lo cual valida esta última. Las causas de la inflación no están en los aumentos en la cantidad de dinero, pues ésta es una respuesta a factores estructurales que determinan el incremento de precios, como por ejemplo rigideces en la oferta, en la estructura tributaria, mercados segmentados, escasa movilidad de recursos, desequilibrios sectoriales de oferta y demanda, etc. El común denominador en América Latina en los ochenta era este: además de los factores estructurales, el elemento inercial de la inflación originaba que el paquete ortodoxo no sólo fuera insuficiente, sino que incrementaba la inflación. De ahí la idea de que el déficit fiscal no causa la inflación, sino que es consecuencia de ella.

La diferencia entre el estructuralismo y el neoestructuralismo de los ochenta radica en que el primero enfatiza las raíces estructurales de la inflación buscando abatirlas con una visión de largo plazo. Su debilidad es en el corto plazo, asunto que intentó ser cubierto por el pensamiento neoestructuralista mediante la introducción del concepto de la inflación inercial. Sin embargo, este vuelco hacia el corto plazo, dejó de lado el ataque a los problemas estructurales, es decir, aquellas rigideces que sólo podían solucionarse en el largo plazo.²⁶

25. Schuldt, Jürgen, “Políticas heterodoxas de estabilización en América Latina”, en *Apuntes*, 22, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1988, p. 109.

26. Paus, Eva., *op.cit.*, p. 413.

das ortodoxas de estabilización conducentes a una disciplina macroeconómica (destacando el cierre del déficit fiscal) y políticas de largo plazo asociadas con la transformación de la economía hacia un ordenamiento liberal en el cual el mercado se convierta en el principal asignador de recursos y el sector privado en el motor del crecimiento. El papel del Estado se alteraría profundamente, pasando de ser productor de bienes y servicios y planificador del desarrollo, a regulador de la actividad privada y a concentrar sus esfuerzos en cuestiones de erradicación de pobreza y provisión de servicios sociales básicos. Del mismo modo, tendría que asegurar los equilibrios macroeconómicos básicos.

En el caso peruano, todo este paquete no se hizo durante el segundo gobierno de Belaunde, siendo una prueba evidente de ello el persistente déficit fiscal durante todo el período de gobierno. No obstante, algo se avanzó en aquella dirección. Por ello, muchos investigadores le colocaron la etiqueta de neoliberal. Ello fue suficiente para culpar al neoliberalismo de los magros resultados y para buscar, consecuentemente, alternativas de política.

Es así, como se retoma al estructuralismo o, más específicamente, al neoestructuralismo. Conviene explicar someramente las características básicas de este enfoque, pues proveyó las bases teóricas para el programa aplicado por APRA en el Perú a partir de agosto de 1985, del mismo modo que el Plan Cruzado en Brasil (febrero 1986) y el Plan Austral en la Argentina (junio 1985). También es conveniente hacer el deslinde teórico entre lo que se conoce como populismo económico y políticas heterodoxas de estabilización, a pesar de que las estrategias mencionadas se denominaron *Programas Heterodoxos de Estabilización*.²³

La principal crítica teórica al planteamiento ortodoxo fue que dejaba de lado el elemento inercial de la inflación. El *choque heterodoxo* tenía como objetivo eliminar sólo el componente inercial de la inflación y se enmarcaba dentro de lo que la literatura económica denomina neoestructuralismo. Esta concepción fue la resultante de dos corrientes de pensamiento:

23. Alberro, José Luis y David Barra, "Programas heterodoxos de estabilización", en *Estudios económicos*, México, Número extraordinario, 1987, pp. 3-11.

1. Por un lado, recogió del *estructuralismo* la distinción entre presiones inflacionarias básicas (también llamada inflación originaria) y los mecanismos de propagación de las mismas. Los mecanismos de propagación de la inflación transmiten las presiones al resto de la economía y se explican a través del concepto de la *inflación inercial*. Los programas ortodoxos de estabilización sólo atacan las presiones inflacionarias básicas, pero no la inflación inercial. De ahí que la inflación persista a pesar de las políticas contractivas: sólo se controla un componente de la misma. Puesto de otro modo, si la mayor parte de la inflación en una economía es inercial, la contracción de demanda sólo abate muy lentamente la inflación.²⁴ Un ejemplo puede resultar ilustrativo. Supongamos que un automóvil se desplaza a gran velocidad y desea detenerse; al apagar el motor suprime la alimentación de combustible (que sería el equivalente de las presiones básicas), pero, dependiendo de la velocidad que trajera, el automóvil, seguirá avanzando por un tramo más (ésta sería la inercia). Ello explicaría por qué, a pesar de controlar las presiones básicas, la inflación aún se mantiene. Siguiendo con el ejemplo, el auto se detendrá en algún momento (la inercia termina), pero lo hará en un punto mucho más lejano del deseado.

La inflación inercial explica la persistencia inflacionaria y se debe a dos razones: en primer lugar, las reglas de indexación (formales o informales) que responden a un conflicto distributivo. En un contexto inflacionario, cada agente trata de aumentar sus precios más que los demás (de ahí la pugna distributiva), tomando como referencia a la inflación de un período anterior de similar extensión. Por ejemplo, en un mes determinado, los precios se elevan en una proporción, por lo menos semejante a la inflación del mes anterior. Así, los agentes pugnan entre sí, en una especie de *juego no cooperativo* por elevar sus precios más que los otros. En esas condiciones, la inflación deviene en inercial. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, las expectativas de los agentes hacen que los agentes económicos proyecten una inflación futura

24. Paus, Eva, "Adjustment and Development in Latin America: The Failure of Peruvian Heterodoxy, 1985-90", en *World Development*, vol. 19, N° 5, 1991, p. 412.

por lo menos igual a la presente. La indexación busca mantener el poder adquisitivo real de las variables nominales ante un deterioro debido a la inflación.

Ante la inflación inercial, un programa de estabilización ataca los mecanismos retroalimentadores, que son la indización y las expectativas. Sin embargo, debe mencionarse que el choque heterodoxo no controla las presiones básicas, entre las que puede encontrarse el déficit fiscal.

2. La segunda influencia del neoestructuralismo proviene del pensamiento post-keynesiano; se refiere a la distinción entre los mercados de precios fijos y los de precios flexibles. Los denominados precios fijos son de dos clases: aquellos fijados por el gobierno, que también se denominan precios básicos, como el tipo de cambio, la tasa de interés, el precio de los combustibles, la energía eléctrica, el agua potable y el servicio telefónico, y otros precios que no se determinan por condiciones de oferta y demanda sino más bien agregándole un margen de ganancia (*mark-up*) sobre el total de costos de producción, por lo que se fijan sólo a partir de consideraciones de oferta. Los mercados de precios flexibles son aquellos que forman precios a partir de condiciones de oferta y demanda.

El choque heterodoxo ataca el componente retroalimentador de la inflación mediante un drástico congelamiento de los precios básicos de la economía, no de los precios flexibles. Con ello se busca arreglar la pugna distributiva, es decir, el juego no cooperativo, para lograr un equilibrio cooperativo mediante una medida administrativa. Si se congelan los precios básicos, desaparece la indexación (dado que la evolución de aquellos precios es tomada como referente por los agentes para fijar sus precios). De este modo se puede controlar la inflación inercial. Lo atractivo de la propuesta consistía en abatir la inflación inercial sin provocar una recesión; lo cual minimizaba el costo social del ajuste.

Del razonamiento anterior se infieren varias conclusiones. En primer lugar, el choque heterodoxo sólo ataca una parte de la inflación: la inercial. En consecuencia, no se puede lograr la meta de inflación cero si en forma simultánea no se atacan las presiones básicas de la inflación. Tampoco enfrentan los problemas estructurales de la economía ni sugieren ningún tipo de

recomendación respecto del crecimiento posterior de la economía. Además, el congelamiento de precios es una medida sólo temporal; como sostiene Schuldt, “[...] equivale al adormecimiento social que se logra con la aplicación de esa especie de anestesia, que sirve de base para proceder a la cirugía posteriormente [...].”²⁵

Un aspecto interesante en cuanto a la diferente visión entre el monetarismo y el estructuralismo está en la direccionalidad en la relación entre la expansión monetaria y la inflación. Para los monetaristas, los precios suben por la expansión en la cantidad de dinero, mientras que, para los estructuralistas, la cantidad de dinero se acomoda (es decir, aumenta) cuando hay inflación, lo cual valida esta última. Las causas de la inflación no están en los aumentos en la cantidad de dinero, pues ésta es una respuesta a factores estructurales que determinan el incremento de precios, como por ejemplo rigideces en la oferta, en la estructura tributaria, mercados segmentados, escasa movilidad de recursos, desequilibrios sectoriales de oferta y demanda, etc. El común denominador en América Latina en los ochenta era este: además de los factores estructurales, el elemento inercial de la inflación originaba que el paquete ortodoxo no sólo fuera insuficiente, sino que incrementaba la inflación. De ahí la idea de que el déficit fiscal no causa la inflación, sino que es consecuencia de ella.

La diferencia entre el estructuralismo y el neoestructuralismo de los ochenta radica en que el primero enfatiza las raíces estructurales de la inflación buscando abatirlas con una visión de largo plazo. Su debilidad es en el corto plazo, asunto que intentó ser cubierto por el pensamiento neoestructuralista mediante la introducción del concepto de la inflación inercial. Sin embargo, este vuelco hacia el corto plazo, dejó de lado el ataque a los problemas estructurales, es decir, aquellas rigideces que sólo podían solucionarse en el largo plazo.²⁶

25. Schuldt, Jürgen, “Políticas heterodoxas de estabilización en América Latina”, en *Apuntes*, 22, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1988, p. 109.

26. Paus, Eva., *op.cit.*, p. 413.

6. La evolución macroeconómica del Perú: 1986-1990

El ciclo populista se observa claramente si se analiza la evolución de las principales variables macroeconómicas en el período analizado. Luego del auge inicial, el producto bruto interno (PBI) real mostró una tendencia exactamente opuesta, como puede apreciarse en el cuadro VII.2.

Cuadro VII.2

**PRODUCTO BRUTO INTERNO POR
SECTORES PRODUCTIVOS**
(variaciones porcentuales)

	1986	1987	1988	1989
Agropecuario	4.1	5.2	5.9	-4.0
Pesca	30.0	-11.5	28.8	4.4
Minería	-3.5	-3.5	-15.5	3.6
Manufactura	18.0	14.0	-12.8	-19.4
Construcción	26.8	15.1	-3.9	-16.4
Gobierno	8.4	4.8	-8.7	-14.8
Otros	9.8	9.7	-9.7	-12.3
PBI	10.0	8.4	-8.8	-11.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1995*, p.140.

Como consecuencia, el PBI per cápita (medido en millones de nuevos soles de 1979) disminuyó de 201.5 nuevos soles en 1986 a 165.6 en 1989.²⁷ El PBI también puede analizarse por el lado de la demanda, observando la evolución de los principales componentes del gasto agregado, lo que puede observarse en el cuadro VII.3.

27. Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1995*, p. 138.

Cuadro VII.3**PRODUCTO BRUTO INTERNO POR
TIPO DE GASTO: 1986-1989**

(variaciones porcentuales reales)

	1986	1987	1988	1989
Consumo privado	14.9	7.3	-7.9	-15.3
Consumo público	8.0	5.7	-15.8	-19.1
Inversión bruta interna	38.1	27.3	-9.6	-26.8
- Pública	-4.6	-4.8	-32.0	15.6
- Privada	39.3	27.1	-8.8	-22.9
Exportaciones	-13.3	-3.6	-8.8	21.6
Importaciones	22.8	12.0	-10.3	-17.7
PBI	10.0	8.4	-8.8	-11.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1995*, p. 152.

Tanto el consumo como la inversión explican los resultados en el PBI. El crecimiento en las importaciones necesarias para poder sostener los aumentos en el PBI (insumos, tecnología, etc.) sigue la misma trayectoria. Más aún, puede esbozarse lo siguiente: los aumentos en el consumo estimulados por el gobierno vía elevaciones de los salarios, incrementaron la demanda. Como consecuencia, se elevó el PBI, pero para que esto último fuera posible tenían que elevarse sustancialmente las importaciones, como se observa en el cuadro VII.3. Sin embargo, las actividades generadoras de divisas, es decir, las exportaciones disminuyeron, entre otras razones, por el atraso cambiario. Así aparecen dos problemas subyacentes: déficit fiscal creciente y brecha externa; la inflación alcanzó niveles sin precedentes en la historia económica peruana. La evolución de estas tres variables se observa en el cuadro VII.4.

por lo menos igual a la presente. La indexación busca mantener el poder adquisitivo real de las variables nominales ante un deterioro debido a la inflación.

Ante la inflación inercial, un programa de estabilización ataca los mecanismos retroalimentadores, que son la indización y las expectativas. Sin embargo, debe mencionarse que el choque heterodoxo no controla las presiones básicas, entre las que puede encontrarse el déficit fiscal.

2. La segunda influencia del neoestructuralismo proviene del pensamiento post-keynesiano; se refiere a la distinción entre los mercados de precios fijos y los de precios flexibles. Los denominados precios fijos son de dos clases: aquellos fijados por el gobierno, que también se denominan precios básicos, como el tipo de cambio, la tasa de interés, el precio de los combustibles, la energía eléctrica, el agua potable y el servicio telefónico, y otros precios que no se determinan por condiciones de oferta y demanda sino más bien agregándole un margen de ganancia (*mark-up*) sobre el total de costos de producción, por lo que se fijan sólo a partir de consideraciones de oferta. Los mercados de precios flexibles son aquellos que forman precios a partir de condiciones de oferta y demanda.

El choque heterodoxo ataca el componente retroalimentador de la inflación mediante un drástico congelamiento de los precios básicos de la economía, no de los precios flexibles. Con ello se busca arreglar la pugna distributiva, es decir, el juego no cooperativo, para lograr un equilibrio cooperativo mediante una medida administrativa. Si se congelan los precios básicos, desaparece la indexación (dado que la evolución de aquellos precios es tomada como referente por los agentes para fijar sus precios). De este modo se puede controlar la inflación inercial. Lo atractivo de la propuesta consistía en abatir la inflación inercial sin provocar una recesión, lo cual minimizaba el costo social del ajuste.

Del razonamiento anterior se infieren varias conclusiones. En primer lugar, el choque heterodoxo sólo ataca una parte de la inflación: la inercial. En consecuencia, no se puede lograr la meta de inflación cero si en forma simultánea no se atacan las presiones básicas de la inflación. Tampoco enfrentan los problemas estructurales de la economía ni sugieren ningún tipo de

recomendación respecto del crecimiento posterior de la economía. Además, el congelamiento de precios es una medida sólo temporal; como sostiene Schuldt, “[...] equivale al adormecimiento social que se logra con la aplicación de esa especie de anestesia, que sirve de base para proceder a la cirugía posteriormente [...].”²⁵

Un aspecto interesante en cuanto a la diferente visión entre el monetarismo y el estructuralismo está en la direccionalidad en la relación entre la expansión monetaria y la inflación. Para los monetaristas, los precios suben por la expansión en la cantidad de dinero, mientras que, para los estructuralistas, la cantidad de dinero se acomoda (es decir, aumenta) cuando hay inflación, lo cual valida esta última. Las causas de la inflación no están en los aumentos en la cantidad de dinero, pues ésta es una respuesta a factores estructurales que determinan el incremento de precios, como por ejemplo rigideces en la oferta, en la estructura tributaria, mercados segmentados, escasa movilidad de recursos, desequilibrios sectoriales de oferta y demanda, etc. El común denominador en América Latina en los ochenta era este: además de los factores estructurales, el elemento inercial de la inflación originaba que el paquete ortodoxo no sólo fuera insuficiente, sino que incrementaba la inflación. De ahí la idea de que el déficit fiscal no causa la inflación, sino que es consecuencia de ella.

La diferencia entre el estructuralismo y el neoestructuralismo de los ochenta radica en que el primero enfatiza las raíces estructurales de la inflación buscando abatirlas con una visión de largo plazo. Su debilidad es en el corto plazo, asunto que intentó ser cubierto por el pensamiento neoestructuralista mediante la introducción del concepto de la inflación inercial. Sin embargo, este vuelco hacia el corto plazo, dejó de lado el ataque a los problemas estructurales, es decir, aquellas rigideces que sólo podían solucionarse en el largo plazo.²⁶

25. Schuldt, Jürgen, “Políticas heterodoxas de estabilización en América Latina”, en *Apuntes*, 22, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1988, p. 109.

26. Paus, Eva., *op.cit.*, p. 413.

6. La evolución macroeconómica del Perú: 1986-1990

El ciclo populista se observa claramente si se analiza la evolución de las principales variables macroeconómicas en el período analizado. Luego del auge inicial, el producto bruto interno (PBI) real mostró una tendencia exactamente opuesta, como puede apreciarse en el cuadro VII.2.

Cuadro VII.2

**PRODUCTO BRUTO INTERNO POR
SECTORES PRODUCTIVOS**
(variaciones porcentuales)

	1986	1987	1988	1989
Agropecuario	4.1	5.2	5.9	-4.0
Pesca	30.0	-11.5	28.8	4.4
Minería	-3.5	-3.5	-15.5	3.6
Manufactura	18.0	14.0	-12.8	-19.4
Construcción	26.8	15.1	-3.9	-16.4
Gobierno	8.4	4.8	-8.7	-14.8
Otros	9.8	9.7	-9.7	-12.3
PBI	10.0	8.4	-8.8	-11.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1995*, p.140.

Como consecuencia, el PBI per cápita (medido en millones de nuevos soles de 1979) disminuyó de 201.5 nuevos soles en 1986 a 165.6 en 1989.²⁷ El PBI también puede analizarse por el lado de la demanda, observando la evolución de los principales componentes del gasto agregado, lo que puede observarse en el cuadro VII.3.

27. Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1995*, p. 138.

Cuadro VII.3**PRODUCTO BRUTO INTERNO POR
TIPO DE GASTO: 1986-1989**

(variaciones porcentuales reales)

	1986	1987	1988	1989
Consumo privado	14.9	7.3	-7.9	-15.3
Consumo público	8.0	5.7	-15.8	-19.1
Inversión bruta interna	38.1	27.3	-9.6	-26.8
- Pública	-4.6	-4.8	-32.0	15.6
- Privada	39.3	27.1	-8.8	-22.9
Exportaciones	-13.3	-3.6	-8.8	21.6
Importaciones	22.8	12.0	-10.3	-17.7
PBI	10.0	8.4	-8.8	-11.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria* 1995, p. 152.

Tanto el consumo como la inversión explican los resultados en el PBI. El crecimiento en las importaciones necesarias para poder sostener los aumentos en el PBI (insumos, tecnología, etc.) sigue la misma trayectoria. Más aún, puede esbozarse lo siguiente: los aumentos en el consumo estimulados por el gobierno vía elevaciones de los salarios, incrementaron la demanda. Como consecuencia, se elevó el PBI, pero para que esto último fuera posible tenían que elevarse sustancialmente las importaciones, como se observa en el cuadro VII.3. Sin embargo, las actividades generadoras de divisas, es decir, las exportaciones disminuyeron, entre otras razones, por el atraso cambiario. Así aparecen dos problemas subyacentes: déficit fiscal creciente y brecha externa; la inflación alcanzó niveles sin precedentes en la historia económica peruana. La evolución de estas tres variables se observa en el cuadro VII.4.

Cuadro VII.4**BRECHA EXTERNA Y BRECHA FISCAL**

(como porcentaje del PBI)

	1986	1987	1988	1989
Déficit en cuenta corriente	-5.6	-5.5	-7.0	-0.7
Déficit fiscal	-6.4	-8.1	-9.7	-8.4
Inflación (variación %)	62.9	114.5	1722.3	2775.3

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1995*, pp.155, 158 y 188.**7. La política económica: los principios básicos**

Las principales características de la estrategia económica puesta en marcha en 1985 fueron las siguientes:

- a. La expansión de la demanda mediante políticas monetarias y fiscales expansivas

En su diagnóstico, los diseñadores de la política económica consideraron que las políticas de contracción de demanda, como instrumento para detener la inflación habían probado ser ineficaces. Ellas partían de suponer que existía un exceso de demanda. Sin embargo, ello no era posible, pues existía capacidad instalada ociosa. Por lo tanto, la existencia de capacidad instalada sin utilizar fue el indicador usado para mostrar que el problema no era de exceso de demanda. La expansión de la demanda no originaría inflación, pues la mayor producción (inducida por el mayor gasto) reduciría los costos unitarios y así contribuiría con la deflación. Entonces, la expansión de la demanda se asociaría con una menor inflación.

- b. La interpretación del déficit fiscal como consecuencia y no como causa de la inflación

Las políticas de reducción de demanda habían originado recesión. A su vez, esta última había reducido la recaudación tributaria (si se produce menos, se recauda menos), por lo que la brecha

fiscal era una consecuencia de las políticas usadas para detener la inflación.

- c. La conceptualización de la inflación como originada en un aumento en costos y en un componente inercial

Los ajustes en los precios básicos de la economía, como el tipo de cambio, tasa de interés, los salarios y las tarifas públicas (como el precio de los combustibles, energía eléctrica, agua potable, servicios telefónicos, etc.) eran los causantes de la inflación. Todos estos precios eran manejados por el gobierno, por lo que se proponía un manejo opuesto. En lugar de ajustarlos (y con ello alimentar la inflación) se procedió a congelarlos (choque heterodoxo) luego de un ajuste inicial. Originalmente, el ministro de Economía y Finanzas, Luis Alva Castro, utilizando una ecuación de precios para el sector moderno urbano, mostró que los precios se formaban agregándole un margen de ganancia a los costos unitarios de producción. Sobre la base de tal presunción, se determinó una devaluación del 12%, un aumento en los salarios del 18% (que expandiría la demanda) y una reducción de la tasa efectiva de interés a menos de la mitad. La idea era que la reducción en la tasa de interés compensaría los aumentos en costos originados en la devaluación y el incremento en salarios. Luego, se congelaron en sus nuevos niveles y también se congelaron los precios de los bienes finales para evitar que los empresarios elevaran sus márgenes de ganancia.²⁸

d. El sector externo y la posición frente a la comunidad financiera internacional

La escasez de divisas en la economía peruana era atribuida a dos factores: la excesiva carga en el servicio de la deuda externa y la baja flexibilidad, de las exportaciones para aumentar y de las importaciones para disminuir. Las exportaciones tradicionales (80% del total) son inelásticas al tipo de cambio, por lo que una devaluación las mantiene prácticamente inalteradas. Por el lado

28. Para mayores detalles ver Schuldt, Jürgen, *op.cit.*, pp. 156-159.

de las importaciones, el 85% de las mismas eran bienes de capital, por lo que no podían disminuir a pesar de una devaluación, salvo que se aceptara una profunda recesión. En consecuencia, una devaluación no tendría mayores efectos sobre la balanza comercial, pues las dificultades eran de naturaleza estructural.

Entonces, como el ahorro de divisas no podría provenir de una mejora sustancial en la balanza comercial, el gobierno anunció que limitaría el pago de intereses sobre la deuda pública externa de mediano y largo plazo a sólo el 10% de los ingresos por exportaciones. Ello liberaría divisas que se usarían para sostener la reactivación. Sin embargo, esta posición *fue más política que técnica* pues hacia 1984 el gobierno de Belaunde había dejado de realizar la mayoría de pagos a la banca comercial internacional. Los atrasos en el pago de la deuda pasaron de US\$ 20 millones en 1983 a US\$ 1310 millones en 1984 y a US\$ 2581 millones en 1985.²⁹ Esta situación reflejaba una posición anti-imperialista y de enfrentamiento frontal a la comunidad financiera internacional, representada por el FMI, *culpable de todos nuestros males*.

8. El ciclo populista y la política económica

8.1 Reactivación y desinflación: el auge de corto plazo (agosto 1985 - diciembre 1986)

Entre agosto de 1985 y diciembre de 1986 se puso en marcha el Plan de Emergencia de Corto Plazo, de resultados impresionantes. En esta primera fase se implementó la expansión de la demanda, que tenía como objetivo reactivar la economía (medida por el crecimiento del PBI real) y; al mismo tiempo, luego de un ajuste inicial, se decretó un congelamiento de los precios básicos (tipo de cambio, tasa de interés y tarifas públicas), dado que se pensaba que el fenómeno inflacionario se originaba tanto en el empuje de costos como en las expectativas (aquí entra la noción de la inflación inercial). Bajar los costos y fijarlos reduciría la infla-

29. Morales, Raymundo, *Del aislamiento a la reinserción*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1994, p. 42.

ción y simultáneamente rompería la inercia inflacionaria. La inflación anual se redujo de 158.3% en 1985 a 62.9% en 1986.

Aumentar la demanda interna vía incrementos en salarios reales y congelar los precios tiene efectos positivos en el corto plazo, pues se incrementa el PBI y se utiliza tanto la capacidad instalada ociosa como las reservas que tenía el Banco Central. De ahí el éxito de corto plazo de la estrategia. En 1986 el consumo privado aumentó 9.9% y la inversión privada lo hizo en 47.3%. Los sectores que más crecieron fueron manufactura (17.9%), construcción (24.1%) y comercio (11.0%). El PBI global aumentó en 10.0%.

Se trató de una expansión por consumo privado interno (como prueba de esto, en 1986 los salarios reales se elevaron en 50%, mientras que los sueldos reales en 32.3%), a diferencia del crecimiento al inicio del gobierno de Velasco, basado en un mayor gasto público. Para que pueda crecer el PBI real, se cerró la economía al exterior. El arancel máximo se elevó de 86% en julio de 1985 a 120% en diciembre de 1986 y de 8 partidas arancelarias prohibidas en julio de 1985 se pasó a 541 en diciembre de 1986. El número de productos que requería licencia previa para poder ser importado se elevó en el mismo período de 350 partidas a 1574.³⁰

Este esquema, de expansión de demanda y de manipulación de precios básicos incubó una serie de desajustes y distorsiones en precios relativos, que se harían visibles a fines de 1986. Los principales fueron los siguientes:

- a. La expansión de la demanda se hizo a costa de un creciente déficit fiscal. Si el sector público gasta por encima de sus ingresos sólo existen tres formas de financiarlo: la vía de la deuda externa (opción complicada, considerando el enfrentamiento con la comunidad financiera internacional), la vía de la deuda interna (aquí debían venderse los bonos gubernamentales, opción débil, considerando el tamaño reducido del mercado interno de capitales) y la vía del financiamiento monetario (es decir, solicitar al Banco Central mayor emisión para que éste le preste al gobierno central). Sólo la última

30. Boloña, Carlos y Javier Illescas, *Políticas arancelarias en el Perú, 1980-1997*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1997, pp. 48-49.

- opción era posible, lo que, considerando la existencia de capacidad instalada ociosa, guardaba coherencia con la visión de que el déficit fiscal no era inflacionario.
- b. La fijación del tipo de cambio nominal. Existían dos tipos de cambio referenciales: el tipo de cambio MUC (mercado único de cambios) y el tipo de cambio financiero. Ambos se mantuvieron congelados hasta diciembre de 1986. La idea era entregar dólares baratos a los industriales para que estos pudieran importar sus insumos a menores costos; para que, al mismo tiempo, los exportadores no se sintieran desincentivados se implementó una política de tipos de cambio múltiples (bajo para los importadores de insumos y altos tanto para las importaciones prescindibles como para las exportaciones no tradicionales). Un sistema de esta naturaleza no sólo se presta a la corrupción (pues finalmente era un funcionario administrativo quien decidía qué partidas estaban afectas a cada tipo de cambio), sino que genera un déficit denominado cuasi-fiscal: si el Banco Central vende dólares baratos y compra dólares caros, la diferencia tenía que ser cubierta de alguna manera. El mecanismo era mayor emisión.
 - c. Reducción y fijación de la tasa de interés nominal. Esta medida se puso en marcha para reducir los costos de producción. La tasa de interés real se tornó negativa; esto descapitalizó al sistema bancario (nadie ahorraba en moneda nacional) y produjo tres efectos adicionales: los agentes preferían gastar (lo que elevaba aún más la demanda de consumo), los agentes buscaban alternativas de ahorro (en la mayoría de los casos, la compra de dólares fue el mecanismo de protección) y los bancos no tenían qué prestar, a pesar de que la tasa de interés era baja. Ello indujo a la formación de la banca informal, que prestaba más caro, pero tenía liquidez. En otras palabras, se generó un mercado negro de créditos.
 - d. Fijación de las tarifas públicas. Aquí se incluye al precio de los combustibles, energía eléctrica, telefonía y agua potable. Estos bienes eran ofrecidos por empresas públicas que se vieron forzadas a vender por debajo de su precio de costo. Por ejemplo, el precio real de la gasolina descendió de 100 en 1985 a 37 en 1987. Las pérdidas eran cubiertas vía subsidios, lo que en la práctica significaba mayor emisión. Los in-

gresos de las empresas públicas disminuyeron de 26.5% del PBI en 1985 a 17.8% en 1986. En esta misma línea se incrementaron las exoneraciones tributarias y se redujo el impuesto general a las ventas con la finalidad de expandir el consumo y abaratar la producción de ciertos bienes.

De esta manera, los resultados positivos en PBI real e inflación se lograron a costa de desajustes fiscales y externos crecientes. Era claro que, a menos que se introdujeran los ajustes necesarios, la estrategia no era sostenible. En primer lugar, la reducción de impuestos y el deterioro de las tarifas públicas ensanchó el déficit fiscal, que se elevó de 4.3% del PBI en 1985 a 6.4% del PBI en 1986. En segundo lugar, lo hizo la fijación del tipo de cambio, apreció el inti (es decir, se sobrevaluó la moneda nacional en 26%) entre julio de 1985 y diciembre de 1986. Sumado al aumento en el consumo interno, esto presionó sobre las importaciones, que se elevaron en 1986 en 22.8%, mientras que las exportaciones disminuyeron en 13.3%. En consecuencia, la brecha externa se elevó a 5.6% del PBI, luego de estar en equilibrio en 1985. Las reservas internacionales netas se redujeron de US\$ 1383 millones en diciembre de 1985 a US\$ 866 millones en diciembre de 1986.

Este éxito de corto plazo se reflejó en los niveles de aprobación y respaldo a García por parte de la población, que bordearon el 80% y el 60% durante los dos primeros años de gobierno. Sin embargo, desde 1986 se discutían diversas opciones para hacer frente a los desequilibrios fiscales y externos que ya se hacían evidentes. García era consciente de ello, pues en las semanas previas al mensaje presidencial del 28 de julio de 1986, discutió con un pequeño grupo de asesores la posibilidad de estatizar el sistema financiero con el objetivo de liberar recursos para poder aumentar la inversión desde el gobierno.³¹ La opción fue descartada por el mismo García, quien tomó la decisión de una opción intermedia: concertar con los principales grupos empresariales (que denominó los *doce apóstoles*). García sostenía que si el sector privado incrementaba la inversión, se superarían los *cuernos de botella* internos y externos, sin necesidad

31. Tanaka, Martín, *Los espejismos de la democracia*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1998, pp. 148-149.

de una mayor intervención estatal en la economía. Lo que no calculó fue que los incrementos en la inversión y las exportaciones sólo podían darse lentamente, es decir, a menor rapidez que la requerida para cerrar las brechas.

8.2 1987: crisis y nacionalización de la banca

La cuestión de fondo se relacionaba con la sostenibilidad del programa económico. ¿Cómo corregir las distorsiones, es decir, ajustar sin reavivar las expectativas inflacionarias? Más aún, de acuerdo con la concepción misma del gobierno, la restricción externa no se podría aliviar de manera permanente, a menos que se abordasen los problemas estructurales de la oferta exportable. En el corto plazo, para poder producir más, el sector industrial tenía que importar más; del mismo modo, la tendencia a importar por parte del sector público era alta. Por ende, una política a favor de las exportaciones era un elemento clave. Este tipo de ingredientes que atacaran las causas estructurales de la inflación, y no sólo los mecanismos de propagación (la inflación inercial), no estuvo presente. Esto ha sido reconocido por varios autores, que han realizado una análisis de la administración de García desde el punto de vista del estructuralismo.³²

La congelación de precios y otras medidas del *Plan de Emergencia* puesto en marcha en agosto de 1985 fueron abandonadas en diciembre de 1986. En esos 18 meses la inflación fue de 83.4%, pero, a un nivel más desagregado, se observa que los precios controlados subieron en 38.4% mientras que aquellos dejados al libre juego de oferta y demanda lo hicieron en 133.9%. La distorsión en precios relativos era un problema a solucionar. En diciembre de 1986, el gobierno introdujo un nuevo sistema de control de precios, clasificándolos en las cuatro siguientes categorías: los controlados, los de régimen especial, los regulados y los supervisados. El sistema se hacía cada vez menos transparente, pues nunca estuvo claro por qué unos precios eran colocados en una categoría y no en otra. Inclusive, en marzo de 1987, el Ministerio de Economía solicitó a las empresas que presentaran infor-

32. Ver, por ejemplo, Paus, Eva, *op.cit.*, pp. 411-434.

mación sobre las estructuras de costos de los diferentes bienes y servicios que ofrecían. Como sostiene Schydłowsky, “[...] el ejemplo favorito que se comentaba fue el de haber solicitado a una cadena de grandes tiendas que comunicara la estructura exacta de cada uno de sus 12,000 productos ofrecidos en cada una de sus seis tiendas. Alguien calculó cuántos camiones llenos de formularios de papel recibiría el Ministerio y se preguntó cómo iban a hacer los pocos encargados de la oficina de control de precios para procesar toda esa información.”³³

En ese contexto se puso más énfasis en la iniciativa gubernamental denominada *concertación*, que consistía en una planeación conjunta de proyectos de inversión entre el sector privado y el gobierno. El primero sugería proyectos que eran revisados por el segundo; una vez que éste último los aprobara, el inversionista privado recibiría una serie de incentivos para la puesta en marcha del proyecto. Las conversaciones entre el gobierno y el sector privado no se hicieron a través de los gremios empresariales (como la CONFIEP), sino directamente con los líderes de los principales grupos empresariales, que pasaron a ser conocidos como los *doce apóstoles*. La idea era promover líneas de exportación no tradicionales; como sostiene Thorp, “[...] todo era negociable (tipos de cambio especiales, créditos, ajuste de precios, impuestos, etc.).”³⁴ El temor del gobierno se originaba en el hecho de que las empresas habían acumulado mucha liquidez durante el boom de 1986 por lo que, de usarse la misma en compra de dólares, aumentaría el diferencial entre los tipos de cambio oficiales y el del mercado negro o informal.

El problema de la reducción en reservas internacionales se afrontó mediante dos medidas: por un lado, en marzo de 1987 se condicionaron todas las importaciones a la obtención de licencias cambiarias otorgadas por el Banco Central y, simultáneamente, se estableció un presupuesto oficial de divisas para ser asignadas a las importaciones. Por otro, a partir de enero de 1987, el Banco Central comenzó a devaluar los dos tipos de cambio referenciales

33. Schydłowsky, Daniel, “La debacle peruana: ¿dinámica económica o causas políticas?”, en *Apuntes*, 25, Lima: Revista del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1989, p. 12.

34. Thorp, Rosemary, *op.cit.*, p. 196.

(el oficial y el financiero) a una tasa de 2.2% mensual, anunciada previamente.

En abril, el gobierno intentó darle forma a la concertación mediante la implementación del *Fondo de Inversión y Empleo*, que era un subsidio directo a la inversión. La idea era que por cada dos intis que pusiera el inversionista privado, el gobierno agregaría un inti adicional, elevando el retorno de la inversión con capital propio en 50%. Pero, en forma casi paralela apareció un decreto de préstamo obligatorio que exigía a las empresas a comprar bonos por una fracción de las utilidades ganadas en 1986. Esta medida no sólo minó la confianza del sector privado, sino que además dejaba vislumbrar la preocupación del gobierno por el déficit fiscal, a pesar de que ésta había sido negada permanentemente.

Sin embargo, el principal error en contra de la concertación entre el sector privado y el gobierno se producía en el tradicional mensaje a la nación del 28 de julio de 1987. García anunció la *nacionalización de los bancos comerciales, las sociedades financieras y las empresas de seguros*, medida que, como se ha visto, había sido descartada por el propio García un año antes. El gobierno arguyó la necesidad de democratizar el crédito, pues con la banca en sus manos, podía asignar con ciertos criterios el crédito a actividades prioritarias, así como a la pequeña y mediana empresa. García sostenía que así se pondría fin al *crédito preferencial*, originado en la vinculación de la propiedad de los bancos a los grupos industriales importantes. Lo que no se dijo fue que el Estado ya controlaba el 50% de todos los depósitos y el 70% del crédito, ya que de los 24 bancos comerciales, 8 eran de propiedad estatal. La ley fue promulgada en octubre de 1987. Entonces llegó a su fin cualquier posibilidad de concertación y se pasó a una situación de confrontación. Ese mismo mes, se anunció la suspensión del mercado cambiario paralelo (más conocido como Ocoña, en alusión al jirón del mismo nombre donde se reunían los cambistas informales). La pérdida de confianza en la política económica hizo que los agentes económicos volcaran sus excesos de liquidez a la compra de dólares, como una alternativa de ahorro, dado el rezago de la tasa de interés en moneda nacional. Bajo esas condiciones era muy difícil pensar en una posibilidad de concertación.

¿Cómo explicar el anuncio de la estatización del sistema financiero? Durante el primer semestre de 1987 las relaciones entre

García y los empresarios se hicieron más tirantes, especialmente luego del anuncio de los bonos compulsivos. Por otro lado, los trabajadores también mostraban su disconformidad con el gobierno. El 19 de mayo de 1987 la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) realizó el primer paro nacional en contra del gobierno. La coalición entre el gobierno, los trabajadores y el sector privado dirigido al mercado interno, que sostenía al gobierno, comenzaba a resquebrajarse. Este resquebrajamiento se produjo incluso dentro del partido aprista. García perdía apoyo. En mayo de 1987, el entonces ministro de economía, Luis Alva Castro, renunció a su cargo, para poder postular a la presidencia de la cámara de diputados en la legislatura que se iniciaba el 28 de julio de 1987. Así, Alva daba el primer paso para ser el futuro candidato presidencial en las elecciones generales de 1990.³⁵

Estos factores pueden ayudar a comprender la necesidad de García de anunciar una medida espectacular con el objetivo de recuperar su imagen ante la alianza multclasista que apoyaba al gobierno. Los empresarios recibirían el crédito que necesitaban, los trabajadores percibirían a García como un líder que se enfrentaba a los grandes intereses empresariales y, además, pensaba García, el modelo podría relanzarse. Luego del anuncio, los perjudicados por la medida sostuvieron que era simplemente la búsqueda de un chivo expiatorio (los grandes empresarios, es decir, los doce apóstoles), de modo que se pudieran ocultar las inconsistencias del modelo populista. La *luna de miel* de García había terminado y había, inevitablemente, que ajustar la economía.

El año 1987 cierra con indicadores preocupantes. El nivel de reservas internacionales netas había disminuido de US\$ 1383 millones en diciembre de 1985 a US\$ 866 millones en el mismo mes de 1986 y sólo a US\$ 60 millones en diciembre de 1987. Ya no había reservas para seguir sosteniendo el crecimiento y los agentes económicos ya no creían en la política económica. En esas condiciones, el Instituto Nacional de Planificación propuso un *crecimiento selectivo* que consistente en la entrega de subsidios, créditos, tipos de cambio preferenciales y los pocos dólares que quedaban solamente a ciertos sectores prioritarios que serían predefinidos por el gobierno.

35. Tanaka, Martín, *op.cit.*, p. 151.

de una mayor intervención estatal en la economía. Lo que no calculó fue que los incrementos en la inversión y las exportaciones sólo podían darse lentamente, es decir, a menor rapidez que la requerida para cerrar las brechas.

8.2 1987: crisis y nacionalización de la banca

La cuestión de fondo se relacionaba con la sostenibilidad del programa económico. ¿Cómo corregir las distorsiones, es decir, ajustar sin reavivar las expectativas inflacionarias? Más aún, de acuerdo con la concepción misma del gobierno, la restricción externa no se podría aliviar de manera permanente, a menos que se abordasen los problemas estructurales de la oferta exportable. En el corto plazo, para poder producir más, el sector industrial tenía que importar más; del mismo modo, la tendencia a importar por parte del sector público era alta. Por ende, una política a favor de las exportaciones era un elemento clave. Este tipo de ingredientes que atacaran las causas estructurales de la inflación, y no sólo los mecanismos de propagación (la inflación inercial), no estuvo presente. Esto ha sido reconocido por varios autores, que han realizado una análisis de la administración de García desde el punto de vista del estructuralismo.³²

La congelación de precios y otras medidas del *Plan de Emergencia* puesto en marcha en agosto de 1985 fueron abandonadas en diciembre de 1986. En esos 18 meses la inflación fue de 83.4%, pero, a un nivel más desagregado, se observa que los precios controlados subieron en 38.4% mientras que aquellos dejados al libre juego de oferta y demanda lo hicieron en 133.9%. La distorsión en precios relativos era un problema a solucionar. En diciembre de 1986, el gobierno introdujo un *nuevo sistema de control de precios*, clasificándolos en las cuatro siguientes categorías: los controlados, los de régimen especial, los regulados y los supervisados. El sistema se hacía cada vez menos transparente, pues nunca estuvo claro por qué unos precios eran colocados en una categoría y no en otra. Inclusive, en marzo de 1987, el Ministerio de Economía solicitó a las empresas que presentaran infor-

32. Ver, por ejemplo, Paus, Eva, *op.cit.*, pp. 411-434.

mación sobre las estructuras de costos de los diferentes bienes y servicios que ofrecían. Como sostiene Schydrowsky, “[...] el ejemplo favorito que se comentaba fue el de haber solicitado a una cadena de grandes tiendas que comunicara la estructura exacta de cada uno de sus 12,000 productos ofrecidos en cada una de sus seis tiendas. Alguien calculó cuántos camiones llenos de formularios de papel recibiría el Ministerio y se preguntó cómo iban a hacer los pocos encargados de la oficina de control de precios para procesar toda esa información.”³³

En ese contexto se puso más énfasis en la iniciativa gubernamental denominada *concertación*, que consistía en una planeación conjunta de proyectos de inversión entre el sector privado y el gobierno. El primero sugería proyectos que eran revisados por el segundo; una vez que éste último los aprobara, el inversionista privado recibiría una serie de incentivos para la puesta en marcha del proyecto. Las conversaciones entre el gobierno y el sector privado no se hicieron a través de los gremios empresariales (como la CONFIEP), sino directamente con los líderes de los principales grupos empresariales, que pasaron a ser conocidos como los *doce apóstoles*. La idea era promover líneas de exportación no tradicionales; como sostiene Thorp, “[...] todo era negociable (tipos de cambio especiales, créditos, ajuste de precios, impuestos, etc.).”³⁴ El temor del gobierno se originaba en el hecho de que las empresas habían acumulado mucha liquidez durante el *boom* de 1986 por lo que, de usarse la misma en compra de dólares, aumentaría el diferencial entre los tipos de cambio oficiales y el del mercado negro o informal.

El problema de la reducción en reservas internacionales se afrontó mediante dos medidas: por un lado, en marzo de 1987 se condicionaron todas las importaciones a la obtención de licencias cambiarias otorgadas por el Banco Central y, simultáneamente, se estableció un presupuesto oficial de divisas para ser asignadas a las importaciones. Por otro, a partir de enero de 1987, el Banco Central comenzó a devaluar los dos tipos de cambio referenciales

33. Schydrowsky, Daniel, “La debacle peruana: ¿dinámica económica o causas políticas?”, en *Apuntes*, 25, Lima: Revista del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1989, p. 12.

34. Thorp, Rosemary, *op.cit.*, p. 196.

(el oficial y el financiero) a una tasa de 2.2% mensual, anunciada previamente.

En abril, el gobierno intentó darle forma a la concertación mediante la implementación del *Fondo de Inversión y Empleo*, que era un subsidio directo a la inversión. La idea era que por cada dos intis que pusiera el inversionista privado, el gobierno agregaría un inti adicional, elevando el retomo de la inversión con capital propio en 50%. Pero, en forma casi paralela apareció un decreto de préstamo obligatorio que exigía a las empresas a comprar bonos por una fracción de las utilidades ganadas en 1986. Esta medida no sólo minó la confianza del sector privado, sino que además dejaba vislumbrar la preocupación del gobierno por el déficit fiscal, a pesar de que ésta había sido negada permanentemente.

Sin embargo, el principal error en contra de la concertación entre el sector privado y el gobierno se produciría en el tradicional mensaje a la nación del 28 de julio de 1987. García anunció la *nacionalización de los bancos comerciales, las sociedades financieras y las empresas de seguros*, medida que, como se ha visto, había sido descartada por el propio García un año antes. El gobierno arguyó la necesidad de democratizar el crédito, pues con la banca en sus manos, podía asignar con ciertos criterios el crédito a actividades prioritarias, así como a la pequeña y mediana empresa. García sostenía que así se pondría fin al *crédito preferencial*, originado en la vinculación de la propiedad de los bancos a los grupos industriales importantes. Lo que no se dijo fue que el Estado ya controlaba el 50% de todos los depósitos y el 70% del crédito, ya que de los 24 bancos comerciales, 8 eran de propiedad estatal. La ley fue promulgada en octubre de 1987. Entonces llegó a su fin cualquier posibilidad de concertación y se pasó a una situación de confrontación. Ese mismo mes, se anunció la suspensión del mercado cambiario paralelo (más conocido como Ocoña, en alusión al jirón del mismo nombre donde se reunían los cambistas informales). La pérdida de confianza en la política económica hizo que los agentes económicos volcaran sus excesos de liquidez a la compra de dólares, como una alternativa de ahorro, dado el rezago de la tasa de interés en moneda nacional. Bajo esas condiciones era muy difícil pensar en una posibilidad de concertación.

¿Cómo explicar el anuncio de la estatización del sistema financiero? Durante el primer semestre de 1987 las relaciones entre

García y los empresarios se hicieron más tirantes, especialmente luego del anuncio de los bonos compulsivos. Por otro lado, los trabajadores también mostraban su disconformidad con el gobierno. El 19 de mayo de 1987 la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) realizó el primer paro nacional en contra del gobierno. La coalición entre el gobierno, los trabajadores y el sector privado dirigido al mercado interno, que sostenía al gobierno, comenzaba a resquebrajarse. Este resquebrajamiento se produjo incluso dentro del partido aprista. García perdía apoyo. En mayo de 1987, el entonces ministro de economía, Luis Alva Castro, renunció a su cargo, para poder postular a la presidencia de la cámara de diputados en la legislatura que se iniciaba el 28 de julio de 1987. Así, Alva daba el primer paso para ser el futuro candidato presidencial en las elecciones generales de 1990.³⁵

Estos factores pueden ayudar a comprender la necesidad de García de anunciar una medida espectacular con el objetivo de recuperar su imagen ante la alianza multclasista que apoyaba al gobierno. Los empresarios recibirían el crédito que necesitaban, los trabajadores percibirían a García como un líder que se enfrentaba a los grandes intereses empresariales y, además, pensaba García, el modelo podría relanzarse. Luego del anuncio, los perjudicados por la medida sostuvieron que era simplemente la búsqueda de un chivo expiatorio (los grandes empresarios, es decir, los doce apóstoles), de modo que se pudieran ocultar las inconsistencias del modelo populista. La *luna de miel* de García había terminado y había, inevitablemente, que ajustar la economía.

El año 1987 cierra con indicadores preocupantes. El nivel de reservas internacionales netas había disminuido de US\$ 1383 millones en diciembre de 1985 a US\$ 866 millones en el mismo mes de 1986 y sólo a US\$ 60 millones en diciembre de 1987. Ya no había reservas para seguir sosteniendo el crecimiento y los agentes económicos ya no creían en la política económica. En esas condiciones, el Instituto Nacional de Planificación propuso un *crecimiento selectivo* que consistente en la entrega de subsidios, créditos, tipos de cambio preferenciales y los pocos dólares que quedaban solamente a ciertos sectores prioritarios que serían predefinidos por el gobierno.

35. Tanaka, Martín, *op.cit.*, p. 151.

Sin embargo, esta política apenas se pudo llevar a cabo. A cambio, se desarrollaron una serie de ajustes parciales. La inflación cerró en 114.5% y el déficit fiscal alcanzó el 8.1% del PBI. El PBI real per cápita, medido en dólares constantes de 1979 disminuyó de US\$ 965.3 dólares en 1986 a US\$ 901.9 dólares en 1987.

8.3 1988-1990: la administración de los desajustes. La hiperestancflación

Durante 1988 se optó por una política de ajustes gradualistas. Hubo tres paquetes de ajustes en los meses de marzo, setiembre y noviembre, que consistieron principalmente en aumentos en las tarifas públicas, tipos de cambio, tasas de interés y salarios (y posterior fijación), como puede observarse en el cuadro VII.5, que resume las principales medidas.

Cuadro VII.5

Principales medidas económicas 1988

	Marzo	Setiembre	Noviembre
Devaluación (%)	15	95	82
Número de tipos de cambio			
Importaciones	6	1	1
Exportaciones	3	1	1
Total	8	1	1
Aumento en salario mínimo (%)	60	150	40
Aumento salarios públicos	40	95	40
Aumento salarios privados	45	94	50
Aumento en tarifas públicas			
Gasolina (%)	51	296	140
Electricidad(%)	29	136	114
Arroz(%)	39	140	100
Aumento precios controlados (%)	15	148	40

Fuente: Lago, Ricardo, "The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985-1990", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (eds.), *The Macroeconomic of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 288-289.

En general, en los tres paquetes, los salarios nominales crecieron más que los precios controlados y el tipo de cambio. Se

pretendía cerrar las brechas fiscal y externa sin ajustar la demanda interna. Un programa ortodoxo hubiera reducido los salarios reales, es decir, los salarios nominales hubieran subido a menor ritmo que los precios. Como sostiene Lago, la paradoja consistió en que el paquete de setiembre (que originó una inflación de 114.5% sólo en ese mes) se denominó *dobles cero*, pues buscaba eliminar el déficit fiscal y el financiamiento inflacionario del Banco Central. Nada de eso se consiguió.³⁶ Una prueba de los conflictos internos a nivel del equipo gubernamental fue que durante 1988 se sucedieron cuatro distintos ministros de economía.

El paquete más drástico fue el de setiembre. En un mensaje a la nación del entonces ministro de economía, Abel Salinas, se atribuyó la crisis al estrangulamiento externo (escasez de divisas) y al incremento de las distintas brechas de la economía. Se reconocía que no podía seguir aumentando la demanda interna sin un aumento paralelo de las exportaciones, por lo que se sugería un ajuste drástico de características ortodoxas que contravenía la heterodoxia de los dos primeros años del programa económico. “[...][De] una situación en que el Estado pagaba la cuenta de la reducción de costos para el sector privado en 1986, se pasó a otra en la cual se trasladó a los costos privados la carga que el Estado ya no podía soportar [...]”³⁷

Este programa de setiembre tuvo además un elemento heterodoxo, pues luego del ajuste, se congelaron los precios por 120 días, pero se dejaron 10 días para que el sector privado determinara sus nuevos precios antes de ser congelados. Las empresas sobreajustaron sus precios, dadas las expectativas que tenían respecto de la falta de consistencia del programa (ajustaron pensando en la inflación proyectada por los siguientes 120 días), por lo que el gobierno tuvo que dar marcha atrás y suspender el congelamiento el 21 de setiembre. Este ajuste de setiembre generó una

36. Lago, Ricardo, “The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy: Perú’s Heterodox Experience, 1985-1990”, en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (eds.), *The Macroeconomic of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 290.

37. Iguíñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio, *Los ajustes. Perú 1975-1992*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993, pp. 184-185.

inflación de 114.1% en ese mes, seguida de 40.6%, 24.4% y 41.9% en los tres meses siguientes. El ajuste había fracasado, al menos por tres razones:³⁸ en primer lugar, se decretaron aumentos en los salarios nominales, pero se mantuvieron las indexaciones hacia atrás de los salarios sindicalizados; en segundo lugar, si bien se redujo la brecha fiscal, ésta todavía era alta; en tercer lugar, no se crearon mecanismos de mercado y/o de ajuste automático de los precios y tarifas controlados y del tipo de cambio.

En el fondo, el problema era de credibilidad. ¿Por qué habría que suponer que un paquete más solucionaría los desequilibrios de la economía peruana? Prueba de ello fue el sobreajuste de los precios privados durante los diez días previos al congelamiento. La política económica ya no tenía credibilidad. Sin ella, ningún ajuste puede funcionar.

Al paquete de setiembre, siguió otro en noviembre. Nuevamente se devaluó el tipo de cambio oficial, se ajustaron las tarifas públicas y los precios controlados y se elevaron los salarios en más de 50%. El año 1988 cerró con los principales indicadores macroeconómicos *en rojo*: todos los sectores, a excepción de los sectores agropecuario y pesquero, mostraron una disminución; todos los componentes de la demanda agregada disminuyeron, destacando la caída de la inversión pública (-32.0%), el consumo privado (-7.9%) y las exportaciones (-8.8%). La brecha externa fue de 7.0% del PBI, el déficit fiscal de 9.7% y la hiperinflación ya era una realidad: 1722.3%. La situación era dramática, pues el costo social de la mencionada situación, medida por cualquier indicador (como la caída de los salarios reales) era alarmante. Más aún, el entorno de violencia y avance del terrorismo completaban un cuadro nunca visto en la sociedad peruana. Reinaban la incertidumbre y la desolación.

¿Por qué García no ajustó drásticamente la economía en 1988? ¿Por qué la irracionalidad? La respuesta se encuentra en el campo de la *economía política*. Lo que es racional desde el punto de vista de la economía, puede ser irracional si se hace el análisis

38. Alarco, Germán, Patricia del Hierro y Carmen Salas, *Economía peruana 1985-1990. Enseñanzas de la expansión y del colapso*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1990, pp. 98-100.

desde la arena política. En la primera mitad de 1988, lo único que le quedaba a García era una popularidad de 40%. Ajustar drásticamente la economía hubiera significado perder ese 40% de popularidad que aún mantenía ante la población. Por ello, optó por el gradualismo. Sin embargo, los desequilibrios económicos se incrementaban, de ahí la dureza del paquete de medidas económicas de setiembre de 1988. La popularidad de García, luego de setiembre, ya se encontraba en 10%. Entonces, la pregunta sigue latente: si García sabía que tarde o temprano había que ajustar, ¿por qué no lo hizo a principios de 1988 si las medidas le iban igualmente a restar popularidad? ¿No hubiera sido más racional ajustar a comienzos de año que en setiembre, de modo que tuviera más tiempo para intentar una reactivación, considerando el tiempo restante para las elecciones de 1990?

Tanaka sugiere las siguientes razones:³⁹

- a. De acuerdo con la Constitución Política vigente, las legislaturas de 1988 eran la última oportunidad para reformar la Constitución y permitir la reelección presidencial; la aprobación de la mencionada medida tenía que hacerse dos años antes de las elecciones presidenciales. Las legislaturas se iniciaban en abril y en julio; por lo tanto, un ajuste drástico antes del segundo semestre hubiera eliminado esa posibilidad. El cálculo político de García no funcionó.
- b. Dentro del partido aprista, el Congreso Nacional que elegiría al secretario general del partido (quien usualmente se convierte en el candidato presidencial) estaba programado para agosto de 1988. Nuevamente aparece el cálculo político. A García no le convenía ajustar drásticamente antes del Congreso Nacional.
- c. La convulsionada situación social y el avance del terrorismo. Sólo en el segundo trimestre de 1988 hubo 275 huelgas, el número más elevado desde 1982. Estas huelgas ocurrieron antes del ajuste de setiembre, por lo que puede suponerse que García pensó que el ajuste hubiera compli-

39. Tanaka, Martín, *op.cit.*, pp. 157-159.

cado más la cuestión social (como efectivamente ocurrió luego de setiembre).

De este modo, con el ajuste de setiembre García perdía la batalla en el campo económico --además de perderla en el campo político, pues Luis Alva fue electo como nuevo secretario general del partido en el Congreso Nacional Aprista que se llevó a cabo en diciembre de 1988 (y no en agosto como estaba previsto). Aún así los ajustes de 1988 no fueron de la magnitud necesaria para cerrar los desequilibrios. Trascendió que los mensajes a la nación de los ministros de economía fueron recortados por el mismo García por consideraciones políticas y no económicas.⁴⁰ A fines de 1988 muchos pedían la renuncia de García, aduciendo que éste estaba buscando un golpe de Estado, por parte de los militares para quedar como *mártir de la democracia*.

La única ventaja desde el punto de vista de los resultados macroeconómicos que dejó el año 1988, fue que la recesión mostrada redujo el déficit en la balanza de pagos. Si el país no produce y cae la demanda interna, el ajuste reduce el drenaje de reservas vía menores importaciones. Esta leve acumulación de reservas, permitió cierto margen de maniobra para intentar en 1989 una nueva reactivación por demanda, considerando la cercanía de las elecciones presidenciales previstas para 1990. Durante 1989 se intentó atacar mensualmente el problema inflacionario mediante ajustes parciales de los precios controlados y tarifas públicas, pero a un ritmo menor que la inflación, por lo que aumentó el atraso de los mencionados precios. Además, se iba en contra de los propios fundamentos del programa heterodoxo, que sostenía que la inflación estaba originada en costos. Entonces, ¿por qué elevarlos? La respuesta era simple: porque era la única manera de cerrar las brechas. Sin embargo, los ajustes fueron insuficientes.

Todo esto produjo un ajuste sin estabilización.⁴¹ Como sostienen Velarde y Rodríguez, “[...] la preocupación del gobierno

40. *Ibíd.*, p. 162.

41. Cáceres, Armando y Carlos Paredes, “De la heterodoxia a la crisis: el manejo de la política económica durante el período 1985-89”, en Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: GRADE, 1991, pp. 121-122.

parecía centrarse en tratar de trasladar al próximo gobierno los costos que implicaba la inevitable corrección de los desequilibrios [...]”.⁴² Una lección que quedó luego de este período fue que en sí mismos, los ajustes no son suficientes para estabilizar la economía si a continuación de ellos no se aplica una disciplina fiscal y monetaria. En el caso de los ajustes posteriores a 1988 no ocurrió ni lo uno ni lo otro. La última oportunidad desaprovechada fue la de setiembre de 1988. ¿De qué valió la inflación de 114.1% si no se hicieron los correctivos suficientes para que no se elevaran nuevamente la inflación y se retomara al punto de partida? Es difícil comprenderlo, pero lo cierto es que los ajustes fueron menores a los que inicialmente había estimado el mismo equipo económico. “[...] es decir, por razones políticas de motivación populista se decidió un ajuste a medias [...]”.⁴³

A pesar de lo anterior, entre enero y mayo de 1989, las autoridades económicas insistieron en un sistema de *tablitas generalizadas*⁴⁴, lo que implicaba ajustes decrecientes en el tipo de cambio en el ingreso mínimo legal y en las tarifas públicas. Puesto de otro modo, *ajustes graduales* y no drásticos.

A fines del primer semestre de 1989 (cuando faltaba un año para las elecciones) y con las reservas acumuladas por la recesión de 1988, se procedió a repetir el experimento de 1985. Esta nueva fase de la heterodoxia se llevó a cabo con el nombramiento de César Vázquez Bazán como ministro de economía el 13 de mayo de 1989. Aumentar la demanda y usar las reservas constituyó la estrategia escogida por el nuevo equipo económico. Sin embargo, no sólo la situación de los indicadores macroeconómicos era absolutamente distinta de 1985, sino que las expectativas inflacionarias podían llevar la inflación a niveles astronómicos. Ante ello, se mantuvo la idea de ajustar sólo gradualmente las tarifas públicas (por debajo de la inflación), lo que empeoró la situación fiscal. El resultado fue el esperado: mayor inflación, mayor brecha externa y déficit fiscal, así como mayor atraso en los precios controlados y

42. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *op.cit.*, p. 26.

43. *Ibíd.*, p. 38.

44. Cáceres, Armando y Carlos Paredes, *op.cit.*, pp. 127-129.

una evaporación de las reservas. Una terrible herencia para el gobierno siguiente.

Políticamente, el desprestigio de los partidos políticos era significativo. Repasemos brevemente lo ocurrido. Luego del retorno a la democracia, Acción Popular gobernó el país en alianza con el Partido Popular Cristiano. Ambos constituían la *derecha* del espectro político nacional. El país terminó en crisis por factores externos e internos, lo que fue explicado en el capítulo anterior. En 1985, el electorado le dio la oportunidad al único partido político que faltaba: el APRA y el descalabro fue aún mayor. En el plano político, no quedaba ninguna organización partidaria a la cual darle la opción de gobierno. De ahí el vuelco hacia los independientes. Un anuncio de ello ocurrió en las elecciones municipales de noviembre de 1989, en la que los independientes alcanzaron, en el nivel nacional, el 28.5% de los votos; el Frente Democrático (formado por el Movimiento Libertad, liderado por el novelista Mario Vargas Llosa, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano) logró el 31.6%, el APRA el 19.7% y la Izquierda Unida el 17.9%. En Lima, fue electo alcalde el independiente Ricardo Belmont, animador de televisión, quien encabezó el movimiento *Obras*. Existía un malestar respecto a los partidos políticos tradicionales.

9. La política social 1985-1990

9.1 La información estadística sobre aspectos sociales.

El aporte de las Encuestas Nacionales sobre Medición de los Niveles de Vida (ENNIV)

En 1980 el Banco Mundial implementó un programa denominado "medición de niveles de vida" (Living Standards Measurement Study, LSMS), cuyo objetivo era medir y analizar las condiciones de vida de un país, para lo cual se requería mejorar la calidad de la información estadística existente. Gracias a ello fue posible una mejor toma de decisiones en política social. El Banco Mundial desarrolló una encuesta genérica que luego se adaptaría a la realidad de cada país. Así nacieron las Encuestas Nacionales sobre Medición de Niveles de Vida, más conocidas como ENNIV, que cubren una amplia variedad de temas relacionados con el

bienestar y han alcanzado una excelente reputación gracias a la calidad de la información. La gran mayoría de estudios sobre las condiciones de vida en el Perú toman como base las diferentes ENNIV que han sido aplicadas. Los primeros países en acceder a las ENNIV fueron Costa de Marfil y el Perú. Hasta la fecha se ha levantado información (en diversos momentos) de acuerdo con la información presentada en el cuadro VII.6.

Cuadro VII.6

ENCUESTAS NACIONALES SOBRE MEDICIÓN DE NIVELES DE VIDA (ENNIV) PERÚ: 1985-1997

Período	# de hogares	Cobertura	Institución
1985-86	5120	Nacional	INEI
1990	1500	Lima Metropolitana	Cuánto S.A.
1991	2308	Nacional menos costa rural y selva	Cuánto S.A.
1994	3623	Nacional	Cuánto S.A.
1997		Nacional	Cuánto S.A.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la primera ENNIV floreció la investigación en temas relacionados con el bienestar. Los primeros de ellos fueron realizados en el Banco Mundial. Como se observa en el cuadro VII.6, la primera ENNIV fue realizada a inicios del gobierno aprista, mientras que la segunda, aunque con una cobertura menor, al final del mismo. Esto ha permitido obtener resultados cuantitativos de la evolución del bienestar de la población durante este periodo.

En 1988, utilizando la información proporcionada por la ENNIV 1985-86, Glewwe publicó *The Distribution of Welfare in Perú 1985-86*.⁴⁵ Glewwe aproximó el bienestar mediante los gastos de consumo per cápita. Encontró que el 10% más pobre de la población gastaba 111.8 intis per cápita mensuales, mientras que

45. Glewwe, Paul, *The Distribution of Welfare in Perú 1985-86*, Washington: LSMS, Working paper, N° 42, The World Bank, 1988.

el 10% más rico, 1858 intis. En otras palabras, el decil más rico gastaba casi 17 veces más que el más pobre. Esta información muestra la distribución del bienestar (medido por el gasto) en términos relativos, pero no dice nada con respecto a los niveles de bienestar absolutos de cada grupo poblacional.

Para determinar la incidencia de la pobreza, Glewwe utiliza dos líneas de pobreza arbitrariamente determinadas a partir de los gastos de consumo tanto del 10% más pobre (los denomina pobres extremos) y del 30% más pobre (que llama simplemente pobres).⁴⁶ Ubica la línea de pobreza extrema en 155 intis de gasto per cápita (intis de 1985), mientras que la de pobreza la fija en 279.2 intis. Con estos criterios, la distribución regional de los pobres era como se muestra en el cuadro VII.7.

Cuadro VII.7

DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES POR REGIONES

Región	10% más pobre	30% más pobre	Total nacional
Lima	3.4	8.5	26.8
Costa Urbana	6.0	11.7	15.2
Costa Rural	9.3	9.6	7.2
Sierra Urbana	8.8	9.4	11.0
Sierra Rural	59.7	48.7	30.5
Selva Urbana	2.3	2.2	3.0
Selva Rural	10.6	10.1	6.3

Fuente: Glewwe, Paul, *The Distribution of Welfare in Perú 1985-86*, Washington: LSMS, Working Paper, N° 522, 1988, p. 38.

En el cuadro VII.7 se muestra que la pobreza extrema era un fenómeno básicamente rural, pues el 79.6% de los pobres extremos se ubicaban en áreas rurales. Sólo el 3.4% de los pobres extremos residía en Lima. Si se relaciona la información anterior con

46. El procedimiento de Glewwe es inverso al de Altimir. Este último determina primero el nivel de gastos que satisface los estándares mínimos de consumo, luego concluye qué porcentaje de la población se encuentra por debajo de ese mínimo. Glewwe fija primero el porcentaje de pobres y pobres extremos (30% y 10%), luego analiza el gasto de ambos grupos.

la ocupación y empleo del jefe del hogar, se observa lo siguiente: el 77.9% de los pobres extremos era autoempleado, mientras que el 70.8% tenía como actividad predominante la agricultura.⁴⁷ De ahí que el autor concluya que "las políticas de reducción de la pobreza deberían orientarse a los trabajadores autoempleados en la agricultura, especialmente en la sierra y en la selva". Otro hallazgo de Glewwe se refiere a la estrecha relación entre el nivel educacional y la pobreza, según se observa en el cuadro VII.8.

Cuadro VII.8

DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES POR NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE DE HOGAR

Nivel educativo	10% más pobre	30% más pobre	Total nacional
sin nivel educativo	31.6	25.4	13.8
primaria	61.7	62.9	52.4
secundaria incompleta	4.1	7.0	11.1
secundaria completa	2.2	3.8	12.2
superior no universitaria	0.0	0.4	2.7
universitaria	0.4	0.5	7.8
otros	0.0	0.0	0.1

Fuente: Glewwe, Paul, *op.cit.*, p. 42.

La importancia de la tabla anterior para el diseño de las políticas sociales es clave; el 93.3% de los pobres extremos tiene como máximo educación primaria, mientras que el 88.3% de los pobres tiene la misma condición. La relación entre pobreza y nivel educativo del jefe del hogar es una muestra de la relevancia de las políticas educativas para reducir la pobreza.

Un hallazgo contraintuitivo se vincula con la asociación entre pobreza y tamaño de la familia. Se presume que a mayor número de niños y menor número de trabajadores dentro de la familia, mayor pobreza. Sin embargo, en la muestra el número de miembros empleados es similar en las familias pobres y no pobres. En

47. Glewwe, Paul, *op.cit.*, p. 40.

consecuencia *la diferencia está en el ingreso asociado al empleo y no al empleo mismo.*

En síntesis, las principales conclusiones de este primer estudio, que insumió información de la ENNIV 1985-86, fueron las siguientes:

- a. El nivel educativo del jefe del hogar está altamente correlacionado con el bienestar del hogar. A menor nivel educativo, menor bienestar.
- b. La incidencia de la pobreza es más severa en las áreas rurales con relación a las urbanas, particularmente en la sierra rural.
- c. El problema de la pobreza no depende del empleo en términos absolutos, sino del nivel de ingreso asociado al empleo.

La segunda ENNIV sólo tuvo como cobertura Lima Metropolitana y se desarrolló en 1990. A partir de la misma, Glewwe y Hall realizaron una investigación que tuvo como objetivo analizar desde un punto de vista descriptivo los cambios en la pobreza y la desigualdad en Lima, comparando las dos primeras versiones de las ENNIV.⁴⁸ Desde el punto de vista metodológico ello fue posible en ambas ENNIV: la muestra de hogares incluyó a 1000 familias que fueron entrevistadas en los dos momentos.

Por lo tanto, se trató de una evaluación de los cambios en el nivel de vida; después de aplicado un programa populista que deliberadamente evitó el ajuste estructural, pero antes del programa de estabilización que recién se iniciaría en agosto de 1990 con el programa de Hurtado Miller, al inicio del primer gobierno de Fujimori.

Los principales hallazgos de Glewwe y Hall fueron los siguientes:

- a. El consumo per cápita en Lima, entre 1985-86 y 1990 declinó en más de 50%.

48. Glewwe, Paul y Gillette Hall, *Poverty and Inequality During Unorthodox Adjustment. The Case of Peru 1985-90*, Washington: LSMS Working paper, N° 86, The World Bank, 1992.

- b. Aquellos que eran pobres, de acuerdo con la ENNIV 1985-86, sufrieron tanto las mayores reducciones en el consumo per cápita como el mayor deterioro de las condiciones de vida.

El cuadro VII.9 muestra los cambios porcentuales en los gastos de consumo (tanto en alimentos, como en el total) para las 1000 familias entrevistadas en 1985-86 y 1990 por deciles de ingreso, conteniendo el decil 1 al 10% más pobre de la población.

Cuadro VII.9

CAMBIOS EN EL GASTO POR DECILES DE INGRESO
(variaciones porcentuales)

Decil	Gasto en alimentos	Gasto total
1	-58.9	-62.7
2	-48.3	-57.6
3	-51.7	-53.5
4	-50.8	-52.8
5	-49.5	-53.2
6	-52.2	-53.9
7	-53.4	-53.4
8	-47.6	-52.2
9	-47.8	-51.9
10	-45.3	-51.1
Total	-50.9	-52.7

Fuente: Adaptado de Glewwe, Paul y Gillette Hall, *Poverty and Inequality During Unorthodox Adjustment. The Case of Peru, 1985-90*, Washington: LSMS, Working paper, N° 86, The World Bank, 1992, p. 16.

En el cuadro VII.9 se observa que todos los deciles experimentaron fuertes contracciones en su gasto per cápita, pero la caída fue más pronunciada en los deciles más pobres. De esta manera, el bienestar (aproximado por el gasto per cápita) se redujo más en los segmentos más pobres del país. A consecuencia de ello, a pesar del discurso de García de proteger más a los más pobres, la distribución de ingresos se tornó más desigual. La evidencia demuestra que ello no se consiguió.

La misma tendencia se observa al relacionar el cambio en los gastos de consumo per cápita por nivel educativo del jefe de hogar (ver cuadro VII.10).

Cuadro VII.10

CAMBIOS EN EL GASTO PER CÁPITA POR NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE DE HOGAR
(variación porcentual)

Nivel educativo	Cambio en el gasto total
sin nivel	-58.4
primaria	-59.1
secundaria	-53.7
secundaria técnica	-45.9
universitario	-52.1
otros post-secundarios	-37.4

Fuente: Glewwe, Paul y Gillette Hall, *op.cit.*, p. 22.

Las mayores caídas en el gasto se registran en aquellos hogares cuyo jefe tiene el menor nivel educativo. Las menores caídas se observan en aquellos hogares liderados por personas con educación técnica y estudios superiores no universitarios. Este último hallazgo demuestra que la vulnerabilidad se reduce con la educación superior técnica con relación a la universitaria.

A partir de la cuantificación de una canasta básica de alimentos, los autores establecen líneas de pobreza y comparan el costo de la canasta con el gasto de las familias para determinar a los pobres y no pobres, utilizando el índice de recuento. El resultado obtenido, calculado a partir del gasto per cápita mínimo en alimentos fue de 12.7% de la población de Lima en 1985-86. En 1990 se elevó a 54.7%. La pobreza extrema se cuadruplicó en sólo cinco años. Este aumento en la pobreza extrema indica que si en 1985-86 1 de cada 8 residentes en Lima eran pobres extremos, en 1990 1 de cada 2 tenía esa condición.

El primer estudio posterior al programa de estabilización de agosto de 1990 que permite analizar la evolución del bienestar durante el gobierno aprista, fue realizado por el Instituto Cuánto.⁴⁹ Para ello, se comparó la información recogida por las ENNIV de

49. Instituto Cuánto, *Ajuste y economía familiar 1985-1990*, Lima, 1991.

1985-86 y de 1990 y se agregaron los datos de una encuesta realizada en noviembre de 1990. Este estudio tiene dos características: en primer lugar, los datos obtenidos por las encuestas sólo tienen validez para Lima y, en segundo lugar, la riqueza del análisis está en que la información levantada incluyó a las mismas 400 familias que fueron encuestadas en tres momentos distintos del tiempo. Los principales resultados fueron los siguientes:

- a. Los gastos en consumo en los estratos medios y bajo se contrajeron en 53% entre julio de 1985 y julio de 1990. Luego del ajuste, el consumo experimentó una contracción adicional de 24%.
- b. Los resultados anteriores están estrechamente relacionados con los niveles de empleo e ingresos. En 1985, la población adecuadamente empleada ascendía a 53% de la población, mientras que en 1990 sólo era de 5%. El ingreso mínimo legal, en el mismo período se redujo en términos reales en 50%.
- c. Paralelamente, el gasto social per cápita se redujo de US\$ 41 dólares a US\$ 12 dólares entre 1985 y 1990.

La investigación del Instituto Cuánto no sólo fue descriptiva, sino también normativa. Relacionó tanto el comportamiento económico general como la respuesta estatal (aproximada por el gasto social) con la evolución del bienestar.

Glewwe y Hall habían encontrado que el gasto de consumo per cápita disminuyó en promedio en 50% entre 1985-86 y 1990. La investigación de Cuánto calcula la reducción en el gasto en 46.6%,⁵⁰ recayendo las mayores contracciones en los deciles más pobres. A estos resultados le agregan un análisis del porcentaje de pobres que no satisfacen ciertas necesidades básicas, es decir, de los que padecen "carencias críticas" (vivienda, educación y salud).⁵¹ En otras palabras, mientras que el método de las líneas de la pobreza está basado sólo en el gasto de consumo, la metodología de las

50. *Ibíd.*, p. 47.

51. Los hogares con carencia de educación son aquellos cuyo jefe es analfabeto; la carencia de vivienda adecuada es definida a partir del material del techo del hogar y la carencia de agua es usada como indicador de carencia de salud adecuada.

necesidades básicas insatisfechas (NBI) posibilita incorporar otras dimensiones del bienestar que pueden o no ser satisfechas al margen del nivel de gasto que tenga la familia. La combinación de los dos métodos, denominado método integrado, clasifica a los pobres de acuerdo con los criterios que se presentan en el cuadro VII.11.

Cuadro VII.11

MEDICIONES DE POBREZA: MÉTODO INTEGRADO

	Consumo por debajo de la línea de la pobreza	Consumo igual o mayor que la línea de la pobreza
Presencia de al menos una carencia crítica	Pobreza crónica	Pobreza inercial
Ausencia de carencias críticas	Pobreza reciente	En condiciones de integración

Fuente: Katzman, Rubén, "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", Santiago de Chile, en *Revista de la CEPAL*, N° 37, 1989.

Siguiendo el procedimiento anterior, en el cuadro VII.12, se muestran los resultados para las dos versiones de la ENNIV.

Cuadro VII.12

LIMA METROPOLITANA: DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES POR EL MÉTODO INTEGRADO

Tipo de hogar	1985-86	1990
Pobres crónicos	5.0	19.6
Pobres recientes	11.9	24.7
Pobres inerciales	15.2	10.7
En condiciones de integración	67.9	44.9
Total	100.0	100.0
% de hogares por debajo de la línea de la pobreza	16.9	44.3
% de hogares con al menos una carencia crítica	20.2	30.3

Fuente: Instituto Cuánto, *Ajuste y economía familiar 1985-1990*, Lima, 1991, p. 70.

En el cuadro VII.12 se observa que hacia 1985-86, aquellos que no eran pobres por ninguno de los dos métodos (véase la fila, en condiciones de integración), se redujo de 67.9% a 44.9%. La proporción de pobres inerciales (presentan al menos una carencia crítica, pero su gasto en alimentos los ubica por encima de la línea de la pobreza) se redujo de 15.2% a 10.7%. Esta caída implica que los hogares que dejaron esta categoría pasaron a una de las dos primeras; aquellos hogares en pobreza crítica (los pobres por ambos métodos) aumentaron de 5.0% a 19.6%, mientras que los pobres recientes (los que no tienen carencias críticas, pero cuyo gasto en alimentos es menor que el determinado por la línea de la pobreza) se elevaron de 11.9% a 24.7%. El aumento en este último grupo representa a los *nuevos pobres*, resultado del experimento populista.

Las medidas del programa de estabilización de agosto de 1990 redujeron aún más el gasto de consumo, como puede verse en el cuadro VII.13.

Cuadro VII.13

VARIACIÓN PORCENTUAL EN LOS GASTOS DE CONSUMO

Estrato	jul.90/jul.85	nov.90/jul.90	nov.90/jul.85
bajo	-52.6	-22.5	-63.2
medio	-53.7	-24.5	-65.0
total	-53.4	-23.7	-64.4

Fuente: Instituto Cuánto, *Ajuste y economía familiar, 1985-1990*, Lima, 1991, p. 83.

Entre octubre y noviembre de 1991 se llevó a cabo la tercera versión de la ENNIV, que abarcó cuatro dominios geográficos: Lima Metropolitana, la costa urbana, sierra urbana y sierra rural. A pesar de no incluir a la selva ni a la costa rural (por lo que no tuvo una cobertura nacional), se convirtió en una referencia básica para la investigación posterior en cuestiones de bienestar. Los resultados, que se observan en el cuadro VII.14, muestran que la pobreza afectaba al 53.6% de la población, mientras que el 22% se hallaba en pobreza extrema.

La pobreza en 1991 afectaba a más de 13 millones de personas y tanto ésta como la pobreza extrema estaba concentrada en la sierra rural. Más aún, el cálculo de la pobreza por el método integrado grafica más nítidamente la situación descrita, como se ve en el cuadro VII.14.

Cuadro VII.14

NIVELES DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA 1991

(en porcentaje)

Niveles	Total	Lima	Costa urbana	Sierra urbana	Sierra rural
Pobres extremos	22.0	10.0	22.2	18.5	47.1
Pobres no extremos	31.6	38.9	32.8	28.9	20.8
Total pobres	53.6	48.9	55.0	47.4	67.9
Total no pobres	46.4	51.1	45.0	52.8	32.1

Fuente: Instituto Cuánto, *Niveles de vida-Perú: subidas y caídas 1991*, Lima, 1993, p. 27.

Cuadro VII.15

NIVELES DE POBREZA: MÉTODO INTEGRADO

(en porcentaje)

	Total	Lima	Costa urbana	Sierra urbana	Sierra rural
Pobres crónicos	30.43	19.34	24.53	23.76	64.83
Pobres recientes	23.20	29.58	30.48	23.65	3.12
Pobres inerciales	13.69	7.89	12.13	10.67	28.07
En condiciones de integración	32.68	43.19	32.86	41.92	3.98

Fuente: Instituto Cuánto, *op.cit.*, p. 29.

La pobreza crónica (es decir, la de aquellos que tienen un nivel de gasto menor que el indicado por la línea de la pobreza y con más de una carencia crítica) afecta a la mayoría de hogares en la sierra rural, mientras que la pobreza reciente (es decir, la de aquellos que no tienen carencias pero cuyo gasto de consumo

está por debajo de la línea de la pobreza) asciende a 23.20%, que fueron los pobres creados por el experimento populista.

A través de esta versión de la ENNIV, nuevamente se comprobó la relación directa entre nivel educativo del jefe del hogar y la condición de pobreza. Esto se aclara con el cuadro VII.15.

Cuadro VII.16

NIVELES DE EDUCACIÓN Y POBREZA

(en porcentaje)

Nivel educativo	Total	Pobre no extremo	Pobre extremo	No pobres
Sin nivel	6.2	8.8	7.7	10.4
Primaria	38.1	47.9	42.7	56.1
Secundaria	37.5	35.9	39.1	31.0
Superior	18.2	7.4	10.5	2.5

Fuente: Instituto Cuánto, *op.cit.*, p. 36.

Toda la información presentada muestra que el experimento aprista redujo considerablemente el bienestar de la mayoría de los peruanos y que el ajuste se había iniciado antes de 1990. Los resultados macroeconómicos fueron los principales responsables. A ello se agrega la ausencia de una política social coherente. En una situación en la cual el Estado no sólo no tiene recursos, sino que tampoco tienen capacidad administrativa, es poco lo que se puede hacer desde la política social más allá de programas aislados. En el caso del período 1985-1990, se cumplió que *la peor política social es una mala política económica*.

Existen por lo menos dos formas de abordar la cuestión referida a la reducción del bienestar. En primer lugar, a partir de los efectos nocivos de la política económica. En segundo lugar, analizando la evolución del gasto social y relacionando este último con los programas sociales específicos. A continuación se revisarán ambos mecanismos; ello permitirá notar la interrelación estrecha entre los resultados económicos y la política social.

9.2 El (mal) uso de la política económica como política social y los programas sociales

Durante el gobierno del APRA, uno de los principales objetivos era redistribuir el ingreso y crecer en forma simultánea. El manejo de los precios básicos teóricamente generaría una mejora en la distribución y una reducción de la pobreza. Estas medidas, que son parte de la política económica, también lo eran, en consecuencia, de la política social. Aparte de ello, se pusieron en marcha programas sociales, como el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) y otros. Sin embargo, este deseo de mejorar lo social, mediante la manipulación excesiva de precios básicos, generó distorsiones en precios relativos de una magnitud considerable, lo cual trajo como consecuencia el bloqueo en el nivel macroeconómico. Ello sugiere que la mejoría de lo social no puede ir en contra de los equilibrios macroeconómicos. Esto muestra la importancia de la interrelación entre lo social y lo económico.

El APRA capitalizó el descontento originado por la política económica del gobierno previo y planteó una campaña que prometía elevar el bienestar de los sectores pobres. En el nivel económico, como se ha visto, el objetivo fue incrementar la demanda interna para reactivar al sector industrial. Se albergaba la esperanza de que la reinversión de los beneficios generara un crecimiento sostenido. La inflación se conceptualizaba como originada en costos de producción en aumento, por lo que se optó por controlar la mayoría de ellos.

Los incrementos en salarios nominales y los programas de apoyo al empleo temporal, muchas veces en actividades poco productivas, eran un símbolo del populismo de la política económica. Se iniciaron varios programas que buscaban mejorar la distribución de ingresos, como el *programa municipal del vaso de leche* y un programa de crédito a interés cero para la sierra rural.

Por lo tanto, fueron dos las herramientas usadas para elevar el bienestar (al margen de si el conjunto podría llamarse una *política social*): el manejo de los principales precios relativos y programas sociales específicos. El problema fue que el primero de ellos originó desequilibrios inmanejables. Dado el congelamiento de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas públicas, el menor ingreso fiscal real llevó a un déficit fiscal de proporciones que redujo la capacidad

de gasto estatal. Ante ello, no se corrigieron las distorsiones, sino que se emitió dinero para financiar el exceso de gastos con la consecuente presión sobre precios y reducción real del poder de compra.

Una de las herramientas más importantes para redistribuir ingresos hacia los segmentos más pobres fue el manejo de los precios públicos, entre ellos el precio de la gasolina. El argumento usado por García se basaba en que el aumento en el precio tenía efectos regresivos sobre la distribución de ingresos, pues llevaba a incrementos en los precios de los alimentos y el transporte, dos componentes importantes de la canasta básica de consumo de las familias más pobres. Luego de un aumento inicial en el precio de la gasolina de 33% el precio fue congelado, mientras que el precio del kerosene se redujo en 15%. Esta política disminuyó el precio real de los combustibles, lo que incrementó el déficit fiscal.

En 1988 cuatro ajustes en precios intentaron revertir el desequilibrio macroeconómico. Se elevó el precio de la gasolina en no menos de 50% en cada oportunidad y llegó a un pico de 296% en el paquete económico de setiembre. Como estos aumentos no se acompañaron de la necesaria disciplina fiscal, la emisión monetaria continuó con el agravamiento de la inflación.

Lo interesante es que el mensaje original también había cambiado. Ahora el gobierno sostenía que los aumentos en el precio de la gasolina no eran regresivos, pues sólo las familias de altos ingresos tenían automóvil. Ya no se consideraba el impacto de ese precio sobre otros. En julio de 1990 el precio real de la gasolina había caído 93% respecto de 1985. Un estudio bastante ilustrativo al respecto ha demostrado claramente la regresividad del subsidio al precio de la gasolina.⁵²

Entre los programas sociales directos, destaca el *programa de seguridad alimentaria* (PRESA), iniciado en 1986 y cuyos beneficiarios eran los agricultores más pobres. Se garantizarían precios y paralelamente se pondría en marcha un programa de crédito para

52. Escobal, Javier, Arturo Briceño, Alberto Pasco Font y José Rodríguez, "Public Administration and Income Distribution in Peru", en Hausmann, Roberto y Roberto Rigobón, *Government Spending and Income Distribution in Latin America*, Washington: Centers for Research in Applied Economics, Inter-American Development Bank, 1993, pp. 103-108.

posibilitar el acceso de los agricultores más pobres a mayores recursos financieros. El resultado fue que el grueso del subsidio recayó sobre los agricultores con mayor capacidad de influencia y no precisamente sobre quienes más lo necesitaban. Inclusive, comparando con los precios que hubieran prevalecido en caso no se hubiera producido tal distorsión, el programa generó un impuesto implícito pagado por todos los agricultores.⁵³

Entre los programas dirigidos a los pobres urbanos, que estaban localizados principalmente en los *pueblos jóvenes*, destacaron el *programa de asistencia directa* (PAD) y el *programa de apoyo al ingreso temporal* (PAIT). El PAD fue un programa que perseguía varios objetivos: equipar los *comedores populares*, proveer tanto atención primaria de salud como educación complementaria e infraestructura comunal y organizar pequeñas industrias locales. Era dirigido directamente desde la presidencia de la república y creó 35 centros en distintos pueblos jóvenes. El principal problema del PAD fue la ausencia de coordinación con las organizaciones comunales locales, dada su imposición *desde arriba*. La falta de participación de los beneficiarios diluía los efectos del programa, considerando que en los pueblos jóvenes existían diversas formas de organización local, algunas autónomas y otras relacionadas con el municipio o con algún partido político.⁵⁴ Un ejemplo de ello fue la construcción de dos piscinas olímpicas en localidades que carecían de agua y desagüe.

El PAD intentó superponerse a estas organizaciones autónomas, definiendo una serie de características para que las organizaciones fueran sujetas del programa. Por ejemplo, los directivos debían pertenecer al partido de gobierno, lo que fue considerado como una violación de la autonomía local.⁵⁵ La lógica centralista, *de arriba hacia abajo*, era opuesta a la que más adelante tendrían los fondos de inversión social. Por ello, sus posibilidades de éxito eran míni-

53. *Ibid.*, pp. 109-125.

54. Ejemplos de ellas eran los comedores populares, los clubes de madres, etc., mediante los cuales los pobladores se agrupaban para unir esfuerzos y sobrevivir ante la situación económica.

55. Graham, Carol, *Safety Nets, Politics and the Poor*, Washington: Brookings Institution, 1994, p. 100.

mas, pues para ser parte del PAD, había que aceptar lo dispuesto por el partido de gobierno.⁵⁶

El *programa de apoyo al ingreso temporal* (PAIT) fue un programa de empleo destinado a aliviar el desempleo y la reducción en ingresos reales a través de proyectos públicos intensivos en trabajo. El objetivo era aumentar la capacidad de consumo de los sectores desfavorecidos, ofreciendo un pago mensual equivalente al *salario mínimo* por 48 horas de trabajo semanales. El programa se inició en los barrios marginales de Lima y luego se extendió a otras zonas del país. Se empleó a un total de 500,000 trabajadores, básicamente mujeres (76%) y jóvenes (33%).

Institucionalmente, el PAIT era un programa dependiente de la agencia denominada Cooperación Popular. Sin embargo, en 1988 García anunció su transferencia a las municipalidades y se disolvieron las 147 oficinas nacionales de Cooperación Popular. Antes de ello, los fondos del PAIT eran asignados directamente desde el presupuesto central. A partir de 1988, el financiamiento debía provenir de las municipalidades, en un entorno de escasez de fondos, dada la crisis económica. Finalmente, la transferencia nunca ocurrió.

En consecuencia, la excesiva centralización limitó considerablemente la expansión de los beneficios del mismo además de la restricción de recursos fiscales que impidió su sostenibilidad en el tiempo. Por otro lado, generalmente postulaban al PAIT más candidatos que aquellos que realmente podía absorber el programa, generando conflictos en las comunidades. Muchos dejaban incluso sus empleos o sus actividades en los comedores populares o clubes de madres para postular al PAIT, a pesar de que éste solo ofreciera un empleo temporal. Los jóvenes dejaban de asistir a las escuelas atraídos por el ingreso ofrecido por el programa. De esta manera, si bien el PAIT alivió parte de las necesidades de un segmento de la población, su uso con fines políticos y la limitada sostenibilidad generaron más efectos negativos que positivos.

En conclusión, tanto el PAD como el PAIT fueron administrados de forma centralizada, impuestos verticalmente y al servicio de

56. Por cada 30 trabajadores (o escuadrón) existía un jefe; por cada cuatro jefes existía otro encargado, de modo que la burocracia creada por el programa ascendía a 4,000 funcionarios.

los intereses del partido de gobierno, prestándose, por lo tanto, a la corrupción y al clientelismo. Este uso político de los programas redujo el soporte popular a los mismos. La mayor lección que dejaron estos intentos fue la necesidad de diseñar programas con la participación de los beneficiarios, adaptándolos a las formas de organización tradicionales existentes y evitando su uso como vehículo político al servicio del gobierno de turno. Sólo así puede avanzarse en una auténtica lucha contra la pobreza.

9.3 La evolución del gasto social

La reducción del gasto social fue una consecuencia de la estrechez de recursos públicos y consecuencia del caos macroeconómico, especialmente luego de 1987. Existen tres indicadores que determinan el grado en que el gobierno intenta afectar la situación de los más pobres: el gasto social como proporción del PBI, el gasto social como porcentaje del gasto público y el gasto social per cápita. Adicionalmente, también puede analizarse la distribución del gasto social por subsectores, educación y salud por ejemplo. El cuadro VII.15 muestra la evolución de los tres primeros indicadores.

Cuadro VII.17

INDICADORES DE GASTO SOCIAL 1985-1990

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Gasto social/PBI	3.7	4.4	3.2	2.8	3.1	2.3
Gasto social per cápita	130.32	161.5	120.88	91.89	64.58	41.27
Gasto social/gasto total	16.7	21.6	18.0	20.7	21.6	15.9

Nota: El gasto social por el menor ingreso fiscal real per cápita se define como el gasto social real por cada 1000 habitantes, medido en nuevos soles de 1991.

Fuente: Universidad del Pacífico, *Informe de Coyuntura Primer Semestre 1992*, Lima, 1992, p. 98.

Una primera constatación de las cifras presentadas muestra la relación directa entre el gasto social y el PBI. A mayor crecimiento del PBI, mayor gasto social, lo que refleja el comportamiento procíclico del gasto social. En segundo lugar, la inflación erosiona el gasto social. En la segunda fila se observa que luego de un incremento en

el gasto social per cápita (que coincide con el aumento del PBI), éste disminuye consistentemente hasta 1990. En tercer lugar, la prioridad otorgada al gasto social, dentro del gasto público aumenta y luego disminuye de modo que si se compara 1985 con 1990 se observa que alrededor del 16% del gasto público se destinó al gasto social.

A nivel de subsectores sociales, como promedio del período, el 73% del gasto social se dirigió a educación y el 24% al sector salud. Ahora bien, ¿cómo evolucionó el gasto sectorial entre 1985 y 1990?

El sector educación no estuvo aislado de la tendencia general de deterioro del gasto social. En el cuadro VII.16 se presentan indicadores del gasto en educación.

Cuadro VII.16

INDICADORES DEL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Gasto en educación/PBI	2.6	3.4	2.2	2.1	2.3	1.7
Gasto en educación/gasto social	70.7	75.6	69.9	74.3	76.1	75.3
Gasto de capital en educación/gasto en educación	6.1	13.4	3.0	3.9	3.9	2.3
Gasto corriente en educación/gasto en educación	93.9	86.6	97.0	96.1	96.1	97.7
Gasto del sector educación/nro. de alumnos	415.12	547.11	379.14	305.43	219.5	137.61
Gasto real de remuneraciones/nro. de docentes	6.33	6.11	7.11	3.87	2.62	1.38

Fuente: Universidad del Pacífico, *Informe de Coyuntura Primer Semestre 1992*, Lima: Centro de Investigación, 1992, p. 98.

Una tendencia similar muestran los indicadores de gasto en el sector salud, como se observa en el cuadro VII.17.

Cuadro VII.17

INDICADORES DE GASTO SOCIAL EN EL SECTOR SALUD

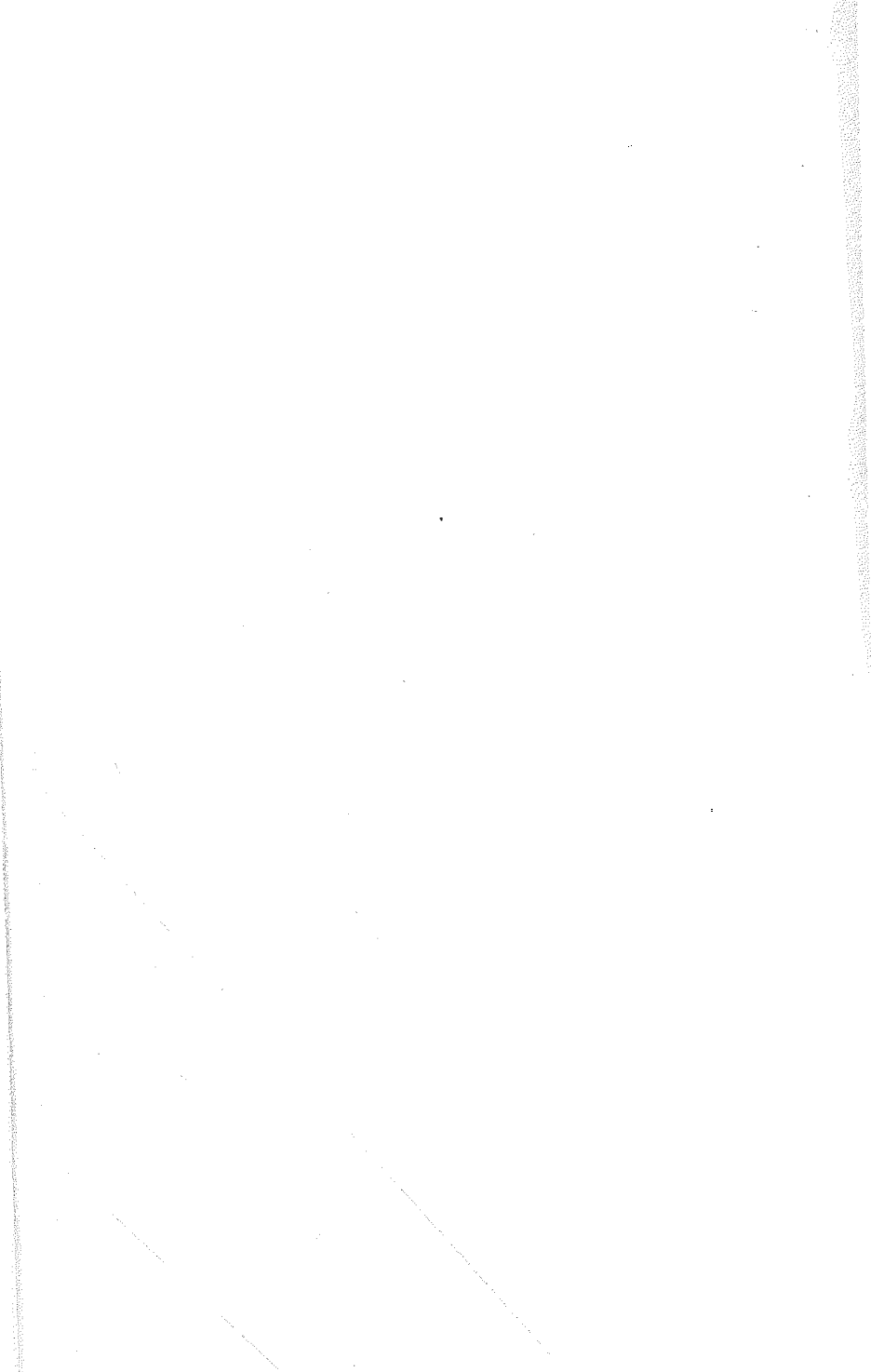
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Gasto real sector salud / PBI	1.0	1.0	0.8	0.7	0.6	0.5
Gasto sector salud / gasto social	26.3	21.7	26.4	23.5	20.6	23.1
Gasto de capital sector salud / gasto en salud	16.0	20.6	19.3	9.9	5.6	3.1
Gasto corriente sector salud / gasto en salud	84.0	79.4	80.7	90.1	94.4	96.9

Fuente: Universidad del Pacífico, *Informe de coyuntura primer semestre 1992*, Lima: Centro de Investigación, 1992, p. 98.

10. Principales lecciones de política económica

- a. Durante los cinco años en el poder, el APRA tuvo 6 Ministros de Economía diferentes, en el siguiente orden: Luis Alva Castro (los primeros 23 meses), Gustavo Saberbein (11 meses), César Robles (menos de 4 meses), Abel Salinas (menos de tres meses), Carlos Rivas Dávila (menos de cinco meses) y César Vásquez Bazán (los últimos catorce meses del gobierno). Los últimos cuatro ministros se sucedieron en el cargo en los últimos dos años del periodo. La característica más común de todos ellos fue el apego al *gradualismo económico* y la creencia en que con la simple manipulación de los precios básicos es posible sostener una estrategia de crecimiento. De ahí la primera lección: *en presencia de desequilibrios macroeconómicos persistentes, la terapia gradual no funciona. Si bien un ajuste drástico es costoso, más aún es el hecho de no hacerlo.*
- b. El análisis anterior está centrado en las políticas de corto plazo para hacer frente a los desequilibrios en la mayoría de indicadores macroeconómicos. Y esto ha sido así porque no se aplicó ningún tipo de reforma estructural que sirviera de nexo entre un programa de corto plazo y uno que transformara la economía hacia el largo plazo. *Si bien es cierto, el largo plazo comienza hoy, si sólo se aplican programas de corto plazo y no se atacan los problemas estructurales de la economía (cuyos resultados se ven a mediano y largo plazo), no puede lograrse un crecimiento con estabilidad que sea sostenido.*
- c. *La credibilidad es un ingrediente fundamental de cualquier programa económico.* Una economía crece cuando se invierte, pero para que esto último pueda darse, los agentes económicos deben tener un mínimo de certeza de que las reglas de juego se van a mantener. Ejemplos de cambios en las reglas de juego pueden ser, en un nivel macro, el intento de estatizar la banca comercial y, en un nivel micro, la asignación discrecional de partidas de importación y exportación a un tipo de cambio y no a otro. Es fácil imaginar la reacción de un empresario al saber que la exportación de su producto se encuentra a cierto tipo de cambio y luego, sin previo aviso,

- es trasladada a otro tipo de cambio. En esas condiciones, el resultado es una retracción de la inversión. Sin reglas de juego estables, no hay concertación entre el gobierno y el sector privado que sea sostenible.
- d. La demanda agregada por los bienes que produce una economía tiene cuatro componentes: consumo, inversión, gasto público y exportaciones. Una expansión de demanda basada en el consumo no es sostenible si no se incentivan paralelamente las actividades generadoras de divisas (es decir, las exportaciones). Si esto no se hace, tarde o temprano inevitablemente se tropezará con la restricción externa. Por ello, la cuarta lección de política económica es la siguiente: *deben tomarse en cuenta las restricciones, especialmente la externa, de una economía como la peruana.*
- e. *Los equilibrios macroeconómicos son una condición necesaria, pero no suficiente para un crecimiento sostenido. No se puede crecer con desequilibrios macroeconómicos de manera sostenida. La disciplina monetaria y el equilibrio fiscal deben ser el punto de partida obligado de cualquier estrategia económica.*
- f. *Lo que puede ser racional desde el punto de vista político, no siempre lo es desde el punto de vista económico y viceversa. El análisis de la política económica no puede ser completo si es que no se toman en cuenta factores que se encuentran en la arena política. Las decisiones de los gobiernos finalmente son políticas y pueden o no guardar consistencia con las recomendaciones que emanan de la teoría económica. Por ello, la interacción entre la dinámica política y las decisiones económicas es clave y brinda un marco más completo para comprender la evolución de la economía.*



VIII. El primer gobierno de Alberto Fujimori 1990-1995: aspectos políticos y la política económica

1. El entorno político cambiante

1.1 El nacimiento del Frente Democrático y las pugnas internas

En el capítulo anterior se comentó que a fines de la década de los ochenta existía una sensación de que la elite política peruana, representada por los partidos políticos tradicionales era incapaz de manejar, tanto la economía como el entorno de violencia que azotaba al país. De ahí el vuelco hacia los independientes. El electorado peruano estaba saturado de promesas siempre incumplidas de los políticos tradicionales. Dos hechos ocurridos durante el gobierno de García respaldan la afirmación anterior: en primer lugar, la reacción ante el anuncio de la estatización del sistema financiero (que daría origen a la aparición en la arena política del escritor Mario Vargas Llosa) y el triunfo de los independientes en la mayoría de alcaldías en las elecciones municipales de 1989.

El 28 de julio de 1987 se anunció la estatización del sistema financiero. Días después Mario Vargas Llosa, en compañía de unos amigos, entre los que se encontraban Freddy Cooper, el pintor Fernando de Szyszlo y el arquitecto Miguel Cruchaga, decidieron redactar un manifiesto en contra del proyecto de estatización. Este manifiesto, titulado *Frente a la amenaza totalitaria* fue la partida de nacimiento del Movimiento Libertad.¹ El 21 de agosto ocurrió la manifestación en la Plaza San Martín, la que tuvo como orador central a Mario Vargas Llosa. Como sostiene Daeschner, “[...] el acontecimiento significó el renacimiento de la derecha política peruana y puso en marcha el declive de Alan García. A la

1. La denominación de movimiento y no de partido no es casual. Como se ha visto, la noción de partido político estaba muy desgastada entre el electorado peruano.

vez la manifestación demostró dramáticamente la existencia de un gigante dormido: los independientes políticos.”² Este sector estaba conformado básicamente por dos grupos: los profesionales de clase media y alta y los pobres que percibían a la política como una complicación más en una vida dedicada a sobrevivir.³

En 1988 el Movimiento Libertad formó una coalición denominada *Frente Democrático* (Fredemo), con Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. La derecha peruana se unía en torno de la figura de Mario Vargas Llosa, quien se perfilaba como candidato presidencial para 1990. Esta alianza tenía costos y beneficios; entre los primeros destacaba el lastre que significaban dos partidos políticos tradicionales que ya habían tenido el gobierno y que, por ende, ya habían tenido su oportunidad sin resultados satisfactorios desde la perspectiva del electorado.⁴ Entre los beneficios, estaba el hecho de que el Movimiento Libertad no contaba con una organización de bases que sí tenían los otros dos, especialmente Acción Popular. Por otro lado, en una eventual contienda presidencial, los tres candidatos de la derecha se restarían votos entre sí. Por último, Vargas Llosa pensaba que para poder poner en marcha las reformas liberales, requería de un apoyo masivo y ello no era posible sin el apoyo de los partidos tradicionales. Finalmente, el 4 de junio de 1989, Mario Vargas Llosa fue proclamado como candidato presidencial por la coalición de derecha en la ciudad de Arequipa (su ciudad natal).

Sin embargo, la primera dificultad de la coalición ocurrió en las elecciones municipales de 1989. Existían tres alternativas: candidatos únicos (representando al Fredemo), candidatos separados de cada uno de los miembros de la alianza y la disolución del Fredemo. El peor resultado posible era el tercero, pues hubiera bloqueado cualquier posibilidad de éxito de ellos (por separado) en las elecciones presidenciales de 1990.

La dificultad más visible con respecto a la opción de un candidato único de la coalición en las elecciones municipales, era

2. Daeschner, Jeff, *La guerra del fin de la democracia*, Lima: Perú Reporting, 1993, p. 55.

3. *Ibíd.*, p. 55.

4. Entre 1980 y 1985 Acción Popular gobernó en alianza con el Partido Popular Cristiano.

justamente la definición del candidato en las principales ciudades del país; ello constituía una fuente de conflicto al interior de la coalición. Acción Popular prefería la segunda opción (candidatos separados), mientras que Libertad y PPC favorecían la opción de candidatos únicos.⁵ El 13 de junio, Edmundo del Aguila, secretario de Acción Popular anunció que su partido participaría en las elecciones municipales con candidatos propios y que esa decisión no era negociable, pues ya habían cedido al apoyar a Vargas Llosa como candidato presidencial. Esta pugna política trajo la renuncia de Vargas Llosa al Fredemo el 21 de junio, pues consideraba que por separado, no existían posibilidades de éxito. Ante ello, AP y PPC cedieron y el 30 de junio acordaron presentar listas únicas en las capitales de departamentos. Vargas Llosa retiró su carta de renuncia dos días después. De esta manera, para las elecciones municipales se acordó lo siguiente: en Lima, 21 candidatos a alcaldías distritales serían puestos por el PPC (incluido el Callao) y 20 por AP (incluida Lima Metropolitana). En el interior del país, AP se encargaría de 14 capitales provinciales y el PPC de 9. Este acuerdo cubría el 62% del electorado nacional, dejando el 38% restante a candidatos separados.⁶

1.2 La aparición de Alberto Fujimori

Alberto Fujimori, ajeno como Mario Vargas Llosa al grupo de políticos tradicionales, inició su campaña como candidato al parlamento a fines de 1988. Hijo de inmigrantes japoneses e ingeniero agrícola de profesión, llegó a ser rector de la Universidad Nacional Agraria de Lima en 1984 y Presidente del Consejo Nacional de Rectores en 1987. Otro antecedente importante es el hecho de que entre 1985 y 1987 condujo un programa de televisión por el canal estatal denominado *Concertando*. En ese programa, Fujimori orientaba a la opinión pública en asuntos agrícolas y fue puesto en el mismo por Alan García, pues Fujimori había sido asesor presidencial en temas agrícolas al inicio del gobierno de

5. Cameron, Maxwell, *Democracy and Authoritarianism in Peru. Political Coalitions and Social Change*, New York: St. Martin's Press, 1994, pp. 62-63.

6. *Ibíd.*, p. 71.

García.⁷ Hacia 1989 se contactó con dirigentes de la pequeña empresa y de las iglesias evangélicas. Así llegó donde Carlos García (quien sería en 1990 parte de la plancha presidencial de Fujimori), expresidente del Consejo Nacional Evangélico Peruano (CONEP), que agrupaba a todas las iglesias protestantes. Tanto los contactos como profesor universitario, como el apoyo de la iglesia evangélica marcaron el inicio de un movimiento (al igual que en el caso de Vargas Llosa, se deja de lado el concepto de *partido*), que posteriormente se denominaría *Cambio 90*. El otro gran aliado de Fujimori fue Máximo San Román, que lideraba a los pequeños y medianos empresarios. Con estas dos fuerzas, se dirigió por todo el país hacia sus potenciales votantes: los sectores informales y los sectores marginados.

Fujimori se presentó a las elecciones de 1990 con un lema simple pero significativo: *honestidad, tecnología y trabajo*. Si bien es cierto se benefició de la debilidad del sistema de partidos, ello no puede explicarlo todo, pues, como él, existían otros candidatos considerados *chicos*. ¿Por qué los votos se inclinaron hacia Fujimori? En opinión de Carrión,⁸ se debió a la combinación de tres características: en primer lugar, su *independencia política*; en segundo lugar, su condición de profesor universitario en la Universidad Nacional Agraria, conocida por su *alto prestigio tecnológico*; en tercer lugar, el hecho de ser *hijo de japoneses*, considerando que Japón era en 1988, la segunda nación más admirada por los peruanos. Estas tres características se recogían en el eslogan utilizado: *honestidad* (en oposición a los políticos tradicionales), *tecnología* (que se asociaba con su condición de profesor universitario) y *trabajo* (virtud de los japoneses, admirada por los peruanos). Así, Fujimori representaba a un *outsider* que irrumpió en la arena política justo en el momento adecuado; llenó un espacio (el centro del electorado), ayudado por las contradicciones internas de los partidos políticos tradicionales. Cultivó la imagen de un líder totalmente al margen de los partidos políticos y que representaba los

7. Daeschner, Jeff, *op.cit.*, p. 89.

8. Carrión, Julio, "La opinión pública bajo el primer gobierno de Fujimori: ¿de identidades a intereses?", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, 2ª. Edición, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, pp. 282-284.

intereses del común de los peruanos, oponiéndose así al sectarismo y a los intereses creados de las maquinarias partidistas. No necesitó de una definición ideológica, pues su público objetivo era *predominantemente centrista* o no tenía clara su orientación política.⁹

1.3 Las elecciones presidenciales de 1990: la primera vuelta

El sistema electoral se caracterizaba al menos por dos requisitos relevantes para el presente estudio: por un lado, se requería de más del 50% de los votos para ser electo presidente en la primera vuelta electoral; por otro, existía la figura del voto preferencial para elegir a los miembros del Congreso. Los electores, además de votar por un candidato a la presidencia, podían votar por dos candidatos al Senado y dos a la Cámara de Diputados. Cada frente político recibía un número de curules en función de los votos obtenidos; luego entraba en juego el voto preferencial, pues los candidatos de cada lista eran ordenados de mayor a menor votación preferencial, resultando electos los de mayor votación preferencial hasta cubrir el número de curules logrados por su respectiva agrupación. Con este sistema, el candidato de una lista no sólo competía contra candidatos de otras listas, sino contra candidatos de la misma lista en la cual se encontraba. Los incentivos estaban dados para el desarrollo de campañas individuales, con el objetivo de lograr un escaño en el congreso.

El electorado identificaba al Fredemo con la derecha política peruana; además, el mismo Vargas Llosa solicitó al electorado un mandato claro y no estaba dispuesto a un acuerdo nacional con los principales partidos políticos. Ello confirmó la percepción del electorado de que el Fredemo estaba muy a la derecha. El centro del espectro político estaba libre y fue el espacio que ocuparía Fujimori.

A pesar de ello, en las primeras semanas de marzo de 1990, Vargas Llosa contaba con 40% de la intención de voto y Luis Alva

9. Apoyo, *Informe de opinión*, Lima, noviembre, 1991.

Castro, del APRA, aparecía segundo con 20%;¹⁰ las elecciones presidenciales estaban señaladas para el 8 de abril. La derecha, unida en el Fredemo, parecía no tener rivales. El partido aprista estaba totalmente desgastado, mientras que la izquierda (segunda fuerza electoral en 1985) presentaba dos candidaturas: Izquierda Unida (IU), liderada por Henry Pease, e Izquierda Socialista (IS), liderada por Alfonso Barrantes. Los esfuerzos del Fredemo se centraban en superar el 50% en la primera vuelta, para evitar una segunda vuelta electoral y para tener mayoría en el Congreso. Alva Castro representaba a un gobierno que había sumido al país en la mayor crisis de su historia. Los votantes, que no estaban de acuerdo con el radicalismo de derecha de Vargas Llosa, comenzaron a buscar un candidato nuevo.

Dados los argumentos anteriores, no debe resultar sorprendente que en la tercera semana de marzo, Alberto Fujimori, considerado dentro del grupo de los candidatos *chicos*, alcanzara el 10% de la intención de voto en Lima. En sólo dos semanas creció en todo el país, especialmente en los segmentos más bajos, que eran justamente los que Vargas Llosa no lograba atraer. En la semana previa a las elecciones ya había superado a Alva Castro. Fujimori y su movimiento, Cambio 90, habían sido capaces de capturar el centro del electorado, el mismo que había catapultado a García como presidente cinco años antes. El 8 de abril, día de las elecciones, Vargas Llosa sólo logra el 27.6% de los votos, mientras que Fujimori logra el segundo lugar, con 24.6% de la votación. Los resultados generales se muestran en el cuadro VIII.1.

Estos resultados nuevamente mostraron la volatilidad del electorado peruano. La izquierda disminuyó su participación de 26% en 1985 a 11.1% en 1990 (sumando las dos izquierdas). La derecha logró 27.6% de los votos, cifra mayor al 19% obtenido en 1985, si se suman para esas elecciones los votos de Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. Un elemento destacable es que si bien Fujimori logró 24.6% de los votos, sus candidatos al senado consiguieron 21.7% y a la cámara de diputados, sólo 16.5%, mientras que el Fredemo obtuvo 32.3% y 30.1%, respectivamente. Así, Fujimori no tenía mayoría en ninguna de las dos cámaras.

10. Cameron, Maxwell, *op.cit.*, p.116.

Cuadro VIII.1**ELECCIONES PRESIDENCIALES 1990**

(en porcentaje del total de votos)

Grupos políticos	Votación
Fredemo	27.6
Cambio 90	24.6
APRA	19.2
Izquierda Unida	7.0
Izquierda Socialista	4.1
Otros	2.2
Votos en blanco	8.0
Votos nulos	7.3
Total	100.0

Con relación a la intención de voto, cabe preguntarse qué factores influyeron en la caída del Fredemo sólo semanas antes de las elecciones. Influyeron varios factores. En primer lugar, a pesar de que la opinión pública observó con buenos ojos la constitución del Fredemo, también es cierto que la coalición se consiguió a través de decisiones de los líderes de los partidos, con muy poca participación de la militancia. Algunos autores postulan que, de haber sido así, el candidato hubiera sido Belaunde o Bedoya, pues Vargas Llosa no contaba con una organización partidaria.¹¹ Pero, como el electorado *no quería saber nada* con los partidos políticos tradicionales, la candidatura de Vargas Llosa tuvo que ser impuesta por los líderes de los partidos. Las pugnas internas, dentro del Fredemo, especialmente ante las elecciones municipales de 1989, generaron una suerte de desconcierto entre la ciudadanía, pues Vargas Llosa estaba cayendo en el juego de los partidos políticos tradicionales. Con la izquierda desunida, el APRA desprestigiada y el Fredemo en conflictos internos, era esperable un vuelco hacia candidatos realmente independientes. Se requería de figuras nuevas, pues se estaba consolidando una autonomía de la ciudadanía con respecto a la elite política tradicional, paradójicamente originada en los mismos partidos.

11. Tanaka, Martín, *Los espejismos de la democracia*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1998, pp. 122-123.

En segundo lugar, se mencionan errores en la estrategia electoral particularmente relacionados con el excesivo gasto publicitario del Fredemo en un entorno de pobreza generalizada. La ciudadanía se cuestionaba el nivel de inversión publicitaria del Fredemo, que se estimó en 12.8 millones de dólares en anuncios pagados, equivalente al 62% del total gastado por el resto de candidatos. Por ejemplo, Cambio 90 sólo gastó un poco más de US\$ 200,000 dólares, el 1% del total.¹² Los candidatos del Fredemo se enfrentaron en una especie de guerra personal en un intento de obtener la votación necesaria que les asegurara una curul en el Congreso. La percepción del electorado era simple: ¿cómo mientras que el candidato a la presidencia sostenía que de llegar al poder, aplicaría un programa de austeridad y sus candidatos invertirían mucho dinero en sus campañas? Más aún, si Vargas Llosa no podía controlarlos antes de las elecciones, ¿cómo haría para controlarlos luego de las mismas? Era notable la contradicción.

En tercer lugar, la sinceridad de Vargas Llosa con respecto a la necesidad de aplicar un programa de ajuste drástico de la economía (conocido como *shock*), en contraposición a Fujimori, quien prometió durante su campaña un ajuste gradual, pese a que luego aplicaría un *shock*. Fujimori sabía que si vendía la idea del *shock*, perdería electores, pero también era consciente de que era lo que se requería. Vargas Llosa era equivalente al *shock económico* (Con su lema *nos costará, pero juntos haremos el gran cambio* pedía a la población sacrificar el presente para lograr la prosperidad futura. En cambio, Fujimori representaba el *no shock*.

1.4 La segunda vuelta electoral

La segunda vuelta electoral, entre los dos candidatos más votados, Vargas Llosa y Fujimori, fue programada para el 10 de junio de 1990, dos meses después de la primera vuelta. Fujimori se mostraba optimista, pues su estrategia consistía en capturar los votos del APRA y de la izquierda, además de mantener a los vo-

12. Crabtree, John, "La crisis del sistema partidario peruano (1985-1990)", en *Apuntes*, 35, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1994, p. 27.

tantes que había atraído en la primera vuelta. Por su lado, como Vargas Llosa estaba encasillado como *derechista*, la única opción de éxito que tenía, era lograr los votos de aquellos que habían optado por Fujimori en la primera vuelta, pues resultaba impensable que los votantes apristas o izquierdistas votaran por él en una segunda vuelta. Puestas así las cosas, la tarea era más difícil para Vargas Llosa que para Fujimori. Probablemente por ello, Vargas Llosa ofreció a Fujimori cederle la presidencia, de modo de evitar la segunda vuelta y gobernar como coalición, aislados de los políticos tradicionales. Esta opción fue rechazada por Fujimori.¹³

Lo que sí había quedado claro era que el electorado había definido una composición del Congreso, sin conocer al futuro presidente. De los 60 escaños de la cámara de senadores, Cambio 90 sólo tenía 14, mientras que de los 180 de la cámara de diputados, sólo 49. Sin embargo, el Fredemo era percibido como el *frente de los ricos y blancos*, por lo que Vargas Llosa no lograría captar la atención de los trabajadores, campesinos, desempleados y, especialmente, del creciente sector informal. A ello también contribuyó el hecho de que, tanto el APRA como la Izquierda, manifiestan públicamente su adhesión a Cambio 90. De esta manera, los resultados de la segunda vuelta electoral, del 10 de junio de 1990, ungieron a Alberto Fujimori como presidente del Perú para el período 1990-95, información que se presenta en el cuadro VIII.2.

Cuadro VIII.2

RESULTADOS SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

	Votos	Porcentaje
Fujimori	4'522,563	56.5
Vargas Llosa	2'713,442	33.9

Fuente: Cameron, Maxwell, *Democracy and Authoritarianism in Peru*, New York: St. Martin Press, 1994, p. 141.

La llegada de Fujimori al poder demostró la heterogeneidad de la sociedad peruana. Vargas Llosa, básicamente por sus lazos

13. Daeschner, Jeff, *op.cit.*, p. 233.

con los partidos tradicionales y por la asociación que el electorado hacía entre el Fredemo y una determinada clase social (tanto de altos niveles de ingresos como de raza blanca) no pudo captar la atención necesaria. Por el contrario, condujo a una polarización política que reflejaba aspectos estructurales de la evolución de la sociedad peruana.

2. ¿Neopopulismo o caudillismo como estilo de gobierno? El neoliberalismo como estrategia de desarrollo

Fujimori iniciaba su gobierno sin mayoría en el Congreso, sin tener un equipo ni un plan de gobierno conocido. En términos generales, su campaña se basó en el ataque a la clase política tradicional, en general, y al Fredemo, en particular. Como sostiene Boloña, “[...] si bien esos planteamientos podían ser efectivos para ganar una elección, no lo eran para gobernar el país”.¹⁴ Una vez electo, Fujimori fue aconsejado por Hernando de Soto, presidente del Instituto Libertad y Democracia y autor de *El Otro Sendero*, en el cual explicaba el crecimiento del sector informal como respuesta a un Estado que no era capaz de incorporarlos a la formalidad. De Soto creía en el libre mercado, por ello sugirió a Fujimori iniciar un viaje a Estados Unidos para presentarse ante los organismos internacionales, mejorando su imagen y la del país. Además, le recomendó rodearse de asesores conocidos en la comunidad financiera internacional, apareciendo así la figura de Carlos Rodríguez Pastor. Fujimori se convenció de la necesidad de un ajuste drástico (el famoso *shock* que había rechazado durante toda su campaña electoral), de orientación claramente ortodoxa. Se sembraba así, el inicio de una de las más profundas transformaciones de la economía peruana que marcarían el camino hacia una economía de libre mercado. Pero, ¿cómo mantener el apoyo de su electorado aplicando principios contrarios a la prédica previa a las elecciones?

14. Boloña, Carlos, *Cambio de rumbo*, Lima: Instituto de Libre Mercado, 1993, p. 21.

Para lograrlo Fujimori se adhiere a lo que algunos autores han definido como neopopulismo.¹⁵ *El neopopulismo asocia el populismo político con el liberalismo económico.* Es importante mencionar que esta aparente paradoja, es decir, la aparición de líderes personalistas con gran apoyo popular que siguen políticas económicas asociadas con el neoliberalismo no ha ocurrido sólo en el Perú. Carlos Menem en La Argentina también es un ejemplo de ello. La interpretación parece compleja, pues normalmente los líderes personalistas (o caudillistas) evocan la imagen de los populistas tradicionales, cuyas recetas económicas eran contrarias al libre mercado y más bien eran estatistas y redistributivas.

¿Cómo pueden coexistir populismo y neoliberalismo, nociones aparentemente antagónicas? La clave está en no asociar al populismo político, que es un estilo de gobierno, con alguna doctrina económica en particular. Fujimori ha exhibido tres rasgos populistas que han sido una constante: en primer lugar, un estilo de *liderazgo personalista*; en segundo lugar, la existencia de un soporte político de grupos muy heterogéneos entre sí, los cuales habían sido siempre los perdedores en la distribución de los beneficios de las estrategias económicas anteriormente aplicadas; entre ellos, predominan *las clases bajas*. Estos grupos estaban disponibles para ser atraídos por el líder populista. En tercer lugar, Fujimori estableció una relación directa con el pueblo, sin mediación de forma alguna de institucionalidad política. Puesto de otro modo, obviando cualquier intermediario, como por ejemplo, los partidos políticos, Fujimori se dirige directamente a sus seguidores. *El nexo entre el pueblo y el gobierno fue directamente Fujimori*, pues los partidos políticos demostraron no ser capaces, en el pasado reciente, de articular las demandas de los grupos más necesitados. De ahí que los ataques a la clase política tradicional (a quien culpaba constantemente de todos los problemas del país) también sean parte de la estrategia populista.

Lo más llamativo de este proceso, es que en la campaña pre-electoral de 1990, Fujimori postuló el *no-shock*; una vez en el poder, aplicó un drástico programa de *shock* pero, contrariamente

15. Por ejemplo, Panfichi, Aldo y Cynthia Sanborn (1997), Kurt Weyland (1997) y John Crabtree (1994, 1999).

a lo esperado, su popularidad se elevó. Tanto es así que Fujimori fue reelecto en 1995. Más aún, podría sostenerse que el populismo y el neoliberalismo son incompatibles a partir de la contrastación entre lo que dijo (ajuste gradual, concertación, protección, etc.) antes de llegar al poder y lo que hizo luego (un programa orientado al mercado). Sin embargo, como se ha mencionado, *el populismo político es compatible con cualquier ideología económica, pues se trata de un estilo de gobierno. Sólo así pueden conjugarse populismo y liberalismo económico.* Justamente las características populistas, desde el punto de vista político de Fujimori, permitieron que se aplicara un programa de ajuste drástico, pues se estableció una especie de compromiso entre el pueblo y su líder. Simplemente, el pueblo le creyó, a pesar de que éste hiciera lo contrario de lo prometido. Esa identificación directa entre el líder y el pueblo posibilitó el ajuste y disminuyó la oposición al mismo.

Fujimori es un populista político; sin embargo, quien aplica las medidas económicas es un neoliberal. Entonces, se produce una alianza entre el presidente y su ministro de economía: Fujimori requiere de la capacidad técnica de su ministro para lograr la estabilidad económica y, éste último, requiere del poder político de Fujimori para poder aplicar el programa de *shock*.¹⁶ Esta comunión de intereses fue muy notoria durante la gestión de Carlos Boloña como ministro de economía.

Este estilo político ha sido definido por O'Donnell, como *democracia delegativa*, en oposición a una genuina democracia representativa o liberal.¹⁷ En este sistema, el término *delegativa* define una situación en la que el presidente es electo democráticamente por el pueblo, que le delega el derecho de hacer lo que

16. Esta alianza entre presidente y ministro de economía, ha sido tomada de Weyland, quien la desarrolla aludiendo al caso argentino (Menem y Cavallo). Ver Weyland, Kurt, "Neopopulismo y neoliberalismo en América Latina: afinidades inesperadas", en *Pretextos*, 10, Lima, 1997, p. 11.

17. O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy?*, Notre Dame, Kellogg Institute, Working Paper, N° 172, 1992. También se sugiere revisar el artículo del mismo autor titulado "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", en *World Development*, vol. 21, N° 8, 1993, pp. 1355-1369.

considere necesario para mejorar al país. Entre el presidente y el pueblo no existen como nexo ni los partidos ni otras instituciones políticas. En consecuencia, no existe lo que O'Donnell llama *rendición de cuentas horizontal*,¹⁸ en el sentido de instituciones autónomas del poder ejecutivo que validen o legitimen las acciones del presidente. Se trata de una democracia liberal muy débil, que ha sido originada en el mismo desgaste de las instituciones políticas tradicionales. La gente no cree en los partidos políticos ni en las instituciones. Por ello, cuando ocurrió el autogolpe de 1992, el cierre del congreso fue apoyado por la población. En una democracia delegativa, se despolitiza a la población, excepto en algunas circunstancias, cuando se hace imprescindible un referéndum o plebiscito (como ocurrió al aprobarse la constitución de 1993 mediante este mecanismo).

Como sugieren Sanborn y Panfichi, “[...] el poder ha continuado concentrado en un presidente fuerte quien actúa en nombre de los ciudadanos (o más bien, del pueblo), pero quien no rinde cuentas ni a ellos ni a otros poderes. Su legitimidad no está basada en principios de ciudadanía ni respeto a las instituciones democráticas, sino en logros de sus políticas económicas y sociales que prueban su eficacia”.¹⁹ Es claro que para que una democracia delegativa tenga éxito, la condición previa es la debilidad de las instituciones representativas, que relacionan al Estado con la sociedad civil. Entonces, se mezclan elementos democráticos con ingredientes autoritarios. Ello era lo que ocurría en el Perú a inicios de la década de los noventa.

Inclusive otros autores como Crabtree encuentran entre García y Fujimori ciertas continuidades. “Ambos gobiernos estuvieron presididos por líderes de cierta inclinación autoritaria dispuestos a cambiar las reglas de juego 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 desdeñosos hacia los sistemas

18. El concepto es tomado del inglés *horizontal accountability*.

19. Panfichi, Aldo y Cynthia Sanborn, “Fujimori y las raíces del neopopulismo”, en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, 2ª. edición, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, p. 52.

formales de fiscalización (accountability)".²⁰ Así, el régimen de Fujimori fue neopopulista, aunque también se han usado otros términos para definirlo ("movimientismo", "democradura", "bonapartismo" y "democracia plebiscitaria"). Sólo ese poder que le confirió el pueblo, permitió que este último *permita* que un programa de *shock* económico ortodoxo fuera viable.

Aún así, desde el punto de vista de la economía política, quedaba una cuestión pendiente: *¿con quién gobernar?* Esto implica la necesidad de formar coaliciones políticas que apoyen al gobierno y al ajuste estructural. Ya se analizó que mediante la democracia delegativa, Fujimori tenía cierto margen para aplicar un ajuste drástico, pero, *¿con quién lo hacía si no tenía mayoría en el congreso?* Como punto de partida, no podía hacer una coalición abierta con los partidos políticos, pues él mismo los había culpado durante la campaña de la crisis del país. Además, tenía la necesidad urgente de estabilizar la economía y derrotar a la subversión.

Fujimori optó, en primer lugar, por gobernar con *el apoyo de la comunidad financiera internacional*. Por ello inició una gira internacional por Estados Unidos, Europa y Asia, antes de asumir el mando del país. Este factor también determinó que dejara de lado a sus asesores iniciales, de tendencia heterodoxa, por otros más cercanos a la ortodoxia económica.

En segundo lugar, decidió gobernar con *el apoyo directo de las Fuerzas Armadas*.²¹ Kenney sugiere tres motivos que llevaron a Fujimori a tomar la mencionada decisión: en primer lugar, una relación cercana con los militares era imperiosa para combatir con eficacia y rapidez a Sendero Luminoso y al MRTA. Si no se pacificaba al país, su gobierno fracasaría. En segundo lugar, al descartar

20. Crabtree, John, "Neopopulismo y el fenómeno Fujimori", en Crabtree, John y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, IEP, 1999, p. 47.

21. Este hecho ha sido documentado por varios autores. Véase, por ejemplo, Obando, Enrique, "Fujimori y las Fuerzas Armadas", en Crabtree, John y Jim Thomas (eds.), *op. cit.*, pp. 353-378. También Kenney, Charles, "¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990-1992", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, 2ª. Edición, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, pp. 75-104, entre otros.

a los partidos políticos y a sabiendas que contaba con un movimiento político frágil, requería de un soporte institucional que las Fuerzas Armadas podían proporcionarle. En tercer lugar, era la mejor manera de evitar un golpe de Estado. Pero, ¿cómo controlar a la jerarquía militar? Debía ascender a los cargos más altos de las Fuerzas Armadas a oficiales que le fueran leales. Este procedimiento se materializó en noviembre de 1991, cuando se promulgó el Decreto Ley 752, denominado *Ley de Situación Militar*, promulgado directamente por Fujimori, gracias a facultades extraordinarias conferidas por el congreso. Mediante este instrumento, el Presidente nombraría personalmente a los comandantes generales de cada instituto armado y además se derogaba el requisito de retiro después de 35 años de servicio activo. En otras palabras, Fujimori nombraría a quien fuera de su total confianza y podía dejarlo en el cargo todo el tiempo que quisiera. Fue así como nombró a Nicolás Hermoza, quien de acuerdo con Obando, “[...] fue escogido porque se podía confiar en que no tomaría decisiones unilaterales sin consultar primero con sus superiores”.²²

En tercer lugar, Fujimori convocó a un selecto grupo de tecnócratas, muchos de ellos relacionados con la comunidad financiera internacional.

Así las cosas, Fujimori gobernaría para el pueblo (dentro de un sistema de democracia delegativa), con el apoyo de la comunidad financiera internacional y las Fuerzas Armadas. Su único obstáculo pendiente era la minoría que tenía en el Congreso.

3. *La estrategia económica y el programa de choque*

3.1 **Consideraciones generales de la estrategia de desarrollo**

La característica más saltante de la estrategia económica del gobierno de Fujimori ha sido su adherencia a los principios del libre mercado. Ello ha supuesto una transformación para la economía peruana. Para lograr este cambio, el programa económico

22. Obando, Enrique, *op.cit.*, p. 365.

planteó a partir de 1990 una estrategia secuencial: en primer lugar, se anunció un drástico programa de estabilización de la economía (conocido como *el shock*) de orientación ortodoxa con la finalidad de reordenar la economía y sentar las bases para un crecimiento posterior. Luego (aunque algunas medidas se tomaron en simultáneo con la estabilización) se inició un proceso de reformas estructurales que tenían como objetivo, modernizar la economía, hacerla más competitiva y orientarla hacia el exterior. Las reformas estructurales fueron sinónimo de liberalización de los mercados y apertura de la economía. El Estado asumiría un nuevo papel: de un Estado productor se pasaría a un Estado regulador. En el nuevo modelo, el sector privado sería el motor de la economía y el mercado el principal asignador de recursos.

Las reformas estructurales actuarían como nexo entre la estabilización y el crecimiento. Este último dependería de la inversión privada, nacional o extranjera, particularmente de esta última, considerando los bajos niveles de ahorro interno del Perú. El entorno de libre mercado y reglas claras y transparentes sería el marco general, determinándose los precios a partir del mercado. Las privatizaciones, desregulaciones, etc., se hicieron asunto frecuente.

Una manifestación de ello es que hasta 1990 los peruanos estaban acostumbrados a que el ministro de economía de turno apareciera por los medios de comunicación con cierta periodicidad para anunciar una lista de precios (mayores que los anteriores) de los principales bienes de la economía. Ello fue práctica muy común y denotaba el manejo, por parte del gobierno de los principales precios de la economía. Estos ajustes de precios eran conocidos como *paquetazos*. Generalmente, en los días previos a cada *paquetazo*, eran comunes las colas en los grifos, las compras desenfrenadas de bienes (especialmente alimentos), pues se sabía que en el anuncio, esos precios se elevarían. Durante el gobierno de Fujimori, la última vez que apareció por televisión un ministro de Economía fue a principios de 1991, cuando Carlos Boloña explicó las principales reformas estructurales que se llevarían a cabo. No anunció nuevos precios, lo que originó que la ciudadanía pensara que el ministro *no había dicho nada*. Lo que ocurría era que el gobierno ya no definía precios, pues estos se determinaban por el mercado.

A riesgo de ser demasiado simplificador, puede decirse que Hurtado Miller se encargó de la estabilización, Boloña de las reformas estructurales y Camet y los siguientes, del crecimiento. El primero de ellos tuvo a su cargo la cartera de economía hasta diciembre de 1990, el segundo por los dos años siguientes y Camet permanecería en el resto del primer gobierno de Fujimori.

Un aspecto igualmente relevante fue la decisión de reinsertar al Perú en la comunidad financiera internacional. Esto significaba que el Perú arreglara el pago de la deuda externa, lo que permitiría que el Perú fuera nuevamente admitido como sujeto de crédito, tanto de acreedores oficiales como privados. La reinsertión fue uno de los pilares de la estrategia de Fujimori.

3.2 La situación heredada

La herencia del gobierno de García era dramática desde cualquier punto de vista. En 1990 el PBI per cápita era equivalente al de 1960, es decir que se había retrocedido treinta años. Las tasas de variación de los principales indicadores económicos pueden apreciarse en el cuadro VIII.3.

Cuadro VIII.3

TASAS DE VARIACIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS (a precios de 1979)

	PBI	Consumo	Inversión	Exportación	Importación	Inflación
1988	-8.8	-8.9	-9.6	-8.8	-10.3	1722.3
1989	-11.7	-15.7	-26.8	21.6	-17.7	2775.3
1990	-3.8	-2.6	5.0	-6.2	9.6	7649.6

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria* 1995, p. 155.

El Perú cumplía el tercer año de hiperinflación y de hiperresesión. No debe sorprender entonces la caída del PBI per cápita a niveles de 1960. Lo mismo puede observarse si se analizan los flujos macroeconómicos en el mismo período, como se observa en el cuadro VIII.4.

Cuadro VIII.4**FLUJOS MACROECONÓMICOS**
(porcentaje del PBI)

	Ahorro interno	Ahorro externo	Inversión	Brecha externa
1988	15.0	7.0	22.0	-7.0
1989	17.1	0.7	17.8	-0.7
1990	12.3	3.4	15.7	-3.4

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria* 1995, p. 137.

El desequilibrio fiscal, causa última de la hiperinflación peruana, se muestra en el cuadro VIII.5.

Cuadro VIII.5**OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**
(porcentaje del pbi)

	1988	1989	1990
Ahorro en cuenta corriente	-5.9	-4.8	-3.7
Gastos de capital	4.0	3.9	2.8
Resultado económico sin ingresos de capital	-9.9	-8.7	-6.5
Ingresos de capital	0.2	0.3	0.1
Déficit fiscal	-9.7	-8.4	-6.4

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria* 1995, p. 188.

A lo anterior habría que sumarle una considerable distorsión en precios relativos, consecuencia de la manipulación de los precios básicos utilizados por el gobierno de García como instrumentos de política económica.²³ Igualmente, el total aislamiento de la comunidad financiera internacional, la contracción de las remuneraciones reales en 50% con respecto a 1985, la reducción en términos reales de los gastos en salud y educación en 15%, un nivel

23. Los precios controlados, con respecto a los no controlados, estaban atrasados en 66.3% en julio de 1990 con respecto a julio de 1985. El tipo de cambio oficial estaba retrasado en 73.6% en el mismo período.

de reservas internacionales netas negativo, un crecimiento de la deuda pública externa de US\$ 13,000 millones a US\$ 20,000 millones, el avance de la violencia terrorista (reflejada en la pérdida de casi 10,000 vidas entre 1985 y 1990), etc.²⁴ Todo ello se manifestaba en un malestar social que socavaba las bases de la democracia. El número de huelgas acumuladas durante el gobierno de García fue de 3496, lo que determinó que el número de horas-hombre perdidas ascendiera a 91,277 horas. Un panorama sombrío que requería de consenso y de voluntad política para ser revertido.

3.3 El programa de estabilización de 1990

El caos macroeconómico reseñado muestra que Fujimori no tenía muchas alternativas. Más aún, luego de las elecciones (en su primera vuelta), el gobierno saliente perdió total control sobre la inflación, que llegó a 42.6% en junio y 63.2% en julio, mes en el cual se realiza la transferencia de mando. *Sólo quedaba un ajuste drástico, pero además la voluntad política de hacerlo y la conformación de un equipo que pudiera hacerlo.* Ahora bien, el nuevo presidente conformó su primer gabinete ministerial multipartidario. Nombró al ingeniero Juan Carlos Hurtado Miller, miembro de Acción Popular, como Primer Ministro y Ministro de Economía. Incluyó a Carlos Amat y León, como Ministro de Agricultura, quien había sido jefe de la comisión de plan de gobierno de Izquierda Socialista y candidato a la vicepresidencia con Alfonso Barrantes en las elecciones de 1990. Fernando Sánchez Albavera, también miembro de la Izquierda Socialista y diputado en el período 1985-90, fue nombrado ministro de Energía y Minas. Gloria Helfer, coordinadora de la comisión de educación de Izquierda Unida, fue nombrada como ministra de educación. Un hecho simbólico y que demuestra que Cambio 90 no tenía los cuadros adecuados, fue que *en el primer gabinete ministerial no había un*

24. Se sugiere revisar un documento publicado por el Grupo Apoyo con un título por demás bastante sugestivo. Ver Apoyo S.A., "Radiografía de un desastre. El país que deja Alan García", Lima: Edición Especial de la Revista Perú Económico, vol. XIII, N° 8, 1990.

*solo integrante del movimiento político que lo llevó al poder. Con estos ejemplos, lo que se desea resaltar es que se hizo más fácil que la población entendiera la necesidad de un ajuste drástico. Este fue un elemento, que en opinión de Tanaka, legitimó políticamente el programa de shock.*²⁵

El programa de estabilización fue anunciado por Hurtado Miller el 8 de agosto de 1990, once días después de la transferencia del mando. Si bien es cierto el término estabilización tiene varias acepciones, en el caso peruano, tuvo una muy clara: *reducir drásticamente la inflación*. Para lograrlo, se necesitaba de dos ingredientes básicos: corregir los desequilibrios fundamentales y alterar radicalmente las expectativas de los agentes económicos.²⁶

El *desequilibrio fundamental* estaba asociado con un enorme déficit fiscal, financiado con emisión monetaria. Es decir, la falta de control monetario estaba detrás del problema y había sido el causante del proceso hiperinflacionario. Vinculado con el mencionado desequilibrio estaba el atraso en los precios básicos de la economía.²⁷ Un tipo de cambio bajo estimula importaciones y desincentiva exportaciones, ampliando la brecha externa. Tarifas públicas bajas, inciden en el déficit de las empresas públicas (estimado en más de US\$ 1600 millones en julio de 1990) y por lo tanto en el déficit fiscal, que también era alimentado por las múltiples exoneraciones tributarias, etc.

Entonces, el programa de choque consistió en *soltar aquellos precios básicos que estaban congelados por debajo de su nivel, lo que en la década anterior era conocido como desembalse*.²⁸ De hecho ello supuso dos cosas: por un lado, una inflación

25. Tanaka, Martín, *op.cit.*, p. 205.

26. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Lineamientos para un programa de estabilización de ajuste drástico*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de Trabajo N°1, 1992, pp. 12-13.

27. Aunque no existe una definición consensual sobre lo que son precios básicos, basta entenderlos como precios que forman otros precios, como el tipo de cambio, la tasa de interés, los salarios y las tarifas públicas, entre las que se encontraban el precio de los combustibles, la energía eléctrica, el agua potable, el teléfono, etc.

28. A manera referencial, la gasolina de 84 octanos y la electricidad doméstica estaba atrasados en 92%, el aceite en 76.5% y el precio de los pasajes de transporte urbano en 76.8%.

correctiva de 397% en agosto de 1990; por otro, no garantizaba que la inflación se controlara si no se disciplinaba al Estado de modo que ya no incurriera en déficit fiscales. Esto se conseguiría con la instalación del *Comité de Caja*, que era una instancia que autorizaría gastos del gobierno sólo si existían ingresos para ello. Adicionalmente se requería que el Banco Central retomara el control sobre la oferta monetaria, de modo que pudiera definir la cantidad de emisión deseada. Esto se logró con dos medidas:

- a. La ya mencionada creación del Comité de Caja. Así, se eliminaba la emisión por origen interno, pues el Banco Central ya no tendría que entregarle dinero al gobierno central. De ahí en adelante, el gobierno sólo podía gastar si elevaba los ingresos tributarios y/o se endeudaba con el exterior.
- b. La unificación del sistema cambiario y la alteración del sistema cambiario, de uno fijo a uno de flotación administrada. En un sistema fijo, el Banco Central está obligado a comprarle los dólares a los exportadores, entregándoles dinero nacional a cambio. De haberse mantenido el sistema, hubiera sido imposible que la autoridad monetaria fijara la tasa de crecimiento de la emisión, pues en caso de un aumento de las exportaciones, hubiera tenido que inyectar más dinero del deseado. En el sistema de flotación, los exportadores cambian los dólares que obtienen por sus exportaciones en el mercado libre y los agentes económicos que desean dólares, recurren al mismo mercado. De esta manera se eliminó la denominada emisión por origen externo.

Con estas dos medidas, el Banco Central estuvo en condiciones de implementar un *ancla monetaria*, que significaba determinar tasas de aumento en la emisión compatible con una inflación en disminución. La idea era *anclar* los precios al ritmo de la emisión. ¿Cómo inyectaría el Banco Central liquidez a la economía? Mediante la compra de dólares en el mercado libre, pues el sistema cambiario de flotación sucia permite que el Banco Central intervenga en el mercado cambiario como un agente económico más, comprando dólares (y por ende inyectando soles) cuando considera que está bajo y vendiendo dólares (lo que implica retirar soles) cuando percibe que está alto.

El segundo elemento del programa de estabilización era la alteración drástica de las expectativas de los agentes económicos. Esto se relaciona con la credibilidad, lo que tiene dos lecturas: por un lado, la población debía tener confianza en que el programa iba a ser exitoso en detener la inflación y, por otro, debía creer que el programa no cambiaría.²⁹ El papel de las expectativas puede ilustrarse del siguiente modo. En los once días que mediaron entre la toma del mando de Fujimori y el mensaje a la nación de Hurtado Miller, la inflación alcanzó niveles alarmantes: entre el 28 de julio y el 3 de agosto fue de 28%. En los ocho primeros días de agosto, el precio del dólar se elevó en 48.5%.

Es probable que lo que más se recuerde de los anuncios del 8 de agosto fuera el enorme incremento de los *precios atrasados*. El precio de los combustibles se elevó en 3040%, la electricidad en 5270%, el agua potable en 1318% y la telefonía en 1295%. Para compensar los efectos de estos drásticos aumentos en precios, se otorgó una bonificación, por única vez, de los salarios públicos en 100% y se elevó el salario mínimo en 400%. Este *paquete de medidas* generó una inflación de 397% en el mes de agosto. Estas medidas tienen un impacto negativo sobre la población, especialmente la más pobre, a pesar de que el discurso usual de Fujimori era antielitista. Con el *shock*, el gobierno de Fujimori golpeaba a los sectores más pobres, quienes eran su base política. Pero el antielitismo de Fujimori no está relacionado con las críticas a la oligarquía tradicional (como era el caso de los populistas tradicionales), sino más bien en contra de la elite política y las instituciones establecidas, es decir, los partidos políticos, el Congreso, el Poder Judicial, etc. Por ello, a Fujimori se le conoce como un *outsider político* que buscó movilizar el apoyo popular a partir de sus constantes ataques a lo que él llamaba *partidocracia o gobierno de los partidos*. Así, el mensaje era simple: la corrupción, la ineficiencia y el sectarismo de los partidos políticos habían generado el colapso económico y la guerra civil. Es la *política de la anti-política* la que le permitió mantener el apoyo popular, pese a las consecuencias negativas del ajuste sobre la población más pobre. Ya no se trataba del enfrentamiento entre el pueblo y la oligar-

29 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *op.cit.*, p. 18.

guía, sino entre el pueblo (representado por Fujimori) y la clase política.

En síntesis, el programa antiinflacionario anunciado el 8 de agosto de 1990, se basó en cuatro elementos: la eliminación del déficit fiscal, el control monetario, la unificación y liberalización del tipo de cambio y la estabilización y corrección de los precios públicos. El programa tuvo viabilidad gracias al neopopulismo, comentado anteriormente. Fujimori no sólo le prestó atención al *qué hacer*, sino también a *cómo hacerlo*.

Volviendo al tema económico, la evolución de la emisión primaria (inyectada a través de la compra de dólares en el mercado libre), la inflación y la devaluación, durante los meses inmediatos al anuncio del programa, se muestra en el cuadro VIII.6.

Cuadro VIII.6

**EMISIÓN, INFLACIÓN Y DEVALUACIÓN:
JULIO-DICIEMBRE 1990**

	Emisión primaria	Inflación	Devaluación
julio	40.1	63.2	59.4
agosto	179.9	397.0	168.3
septiembre	81.6	13.8	35.8
octubre	33.6	9.6	3.6
noviembre	6.3	5.9	-1.9
diciembre	2.3	23.7	22.4

Fuente: Seminario, Bruno, *Reformas estructurales y política de estabilización*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de Trabajo 22, p. 25.

La iliquidez generada por el *shock* llevó a que los agentes económicos vendieran los dólares que habían logrado comprar durante el período de García. Además de ello, si el mecanismo de inyección de soles por parte del Banco Central era la compra de dólares y se redujo la tasa de crecimiento en la emisión (como se aprecia en el cuadro VIII.6), el resultado fue un tipo de cambio menor al esperado. En el fondo, las autoridades económicas se encontraban frente a una *trampa de política económica*, pues

mediante un instrumento, la emisión, pretendían manejar dos objetivos: la inflación y el tipo de cambio. Podían presentarse dos escenarios:

- a. Si se priorizaba el control de la inflación, debía reducirse la tasa de crecimiento de la emisión. Como la inyección de dinero se hacía mediante la compra de dólares, el resultado sería un tipo de cambio bajo.
- b. Si se daba prioridad al logro de un tipo de cambio más elevado, había que relajar la política monetaria, es decir, comprar más dólares; ello podía elevar el tipo de cambio, pero a costa de elevar la inflación.

En los primeros meses posteriores al *shock* se optó por la primera alternativa, aunque luego vendría un período de indefiniciones que influiría de modo determinante en la renuncia de Hurtado Miller. Prueba de ello fue que el tipo de cambio anunciado y utilizado inicialmente para guiar a los demás precios fue de 450,000 intis, pero al día siguiente del mensaje, había caído a 300,000 intis por dólar. Como simultáneamente se optó por una reducción de aranceles y una eliminación de la mayoría de medidas para-arancelarias (por ejemplo, se suspendió el procedimiento de licencias previas) era esperable un aumento en importaciones que no se manifestaría mientras que la demanda interna permaneciera deprimida. Con respecto a la liberalización comercial, en el mes de setiembre de 1990, los niveles arancelarios fueron reducidos a sólo tres: 10%, 15% y 25%. El arancel promedio cayó de 66% en julio a 26% en setiembre. El objetivo era simplificar el sistema arancelario, reducir la protección y contribuir con la reducción de la inflación, pues el ingreso de bienes importados, baratos con relación a los sustitutos internos colocaba un techo al incremento de precios internos.

Otro aspecto destacable se relaciona con la situación fiscal. Si bien es cierto el comité de caja eliminaba la posibilidad de un déficit fiscal financiado con emisión, también es cierto que se lograría la igualdad entre gastos e ingresos del sector público inicialmente a un nivel de gastos bajo, probablemente menor que el necesario para que el Estado pueda cumplir sus papeles consis-

tes con una economía de libre mercado. La reforma tributaria y el aumento de ingresos fiscales se convertían en una necesidad urgente. Entre los gastos que el gobierno decidió hacer, estuvieron los primeros pagos de la deuda externa. Esto conecta la situación fiscal con el proceso de reinserción a la comunidad financiera internacional, pues esos pagos iniciales se hicieron en un contexto fiscal precario.

En el mes de setiembre Hurtado Miller viajó a Washington y en la Asamblea Anual del FMI y el BM anunció que el Perú reiniciaría, unilateralmente, sus pagos corrientes con los organismos multilaterales en la segunda quincena de octubre y que negociaría un programa con el FMI. Cabe mencionar que el programa del 8 de agosto fue un *programa sombra*, denominado así porque se aplican las recetas del FMI pero sin el apoyo del FMI, ni en el diseño, ni en la transferencia de recursos que sostenían el programa. En el mes de octubre apareció el primer planteamiento concreto para iniciar el largo proceso de reinserción donde, entre otros aspectos, se mencionaba lo siguiente:³⁰

- La idea de un mecanismo secuencial para la reinserción: organismos multilaterales, Club de París (instancia que agrupa a los gobiernos acreedores) y banca privada internacional.
- El uso del enfoque de derechos, de acuerdo con el cual, la deuda con los organismos internacionales se va reduciendo a medida que el país va cumpliendo con diversas metas económicas.
- Creación de un *Grupo de Apoyo*, liderado por Estados Unidos y Japón. Este grupo le prestaría dinero al Perú para que se ponga al día en sus pagos con los organismos internacionales, pues el Perú no tenía reservas en julio de 1990.

En consecuencia, los pagos de octubre y la precaria situación fiscal determinaron un nuevo reajuste en precios públicos en el mes de diciembre de 1990. Por ejemplo, la gasolina se elevó en

30. Morales, Raymundo, *Del aislamiento a la reinserción*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1994, p. 171.

66%. Ello incidió en un rebrote inflacionario en diciembre, cuando el aumento en precios alcanzó 23.7%. Ante ello Hurtado Miller renunció a la cartera de economía.

El año 1990 cierra con una caída del PBI de -3.8%, una disminución del consumo privado de -2.3% y de las exportaciones de -6.2%. Este freno de la demanda interna se hizo con la finalidad de reducir la inflación, que efectivamente se redujo de 7649.6% en 1990 a 139.2% en 1991. La brecha externa pasó de 3.4% del PBI a 3.1% del PBI entre 1990 y 1991. La brecha fiscal se redujo de -8.4% del PBI en 1989 a -6.4% del PBI en 1990.³¹

¿Qué lectura tienen estos datos? El programa de ajuste tuvo un costo recesivo alto. El Perú comenzaba a pagar la factura trasladada del gobierno anterior. En consecuencia las brechas comenzaban a cerrarse, pero este simplemente era el inicio del camino. El programa de *shock* buscó equilibrar la economía (o lo que los economistas denominan *poner la casa en orden*) con la finalidad de sentar las bases para el crecimiento. La herramienta utilizada fue la contracción de la demanda interna, de modo que se pudiera combatir la inflación al más puro estilo ortodoxo. Como se verá más adelante, lo sorprendente fue que Fujimori mantuvo su popularidad; la razón ya se comentó y se relaciona con el estilo neopopulista o de *populismo liberal* del presidente. Más aún, no existía un programa de apoyo social, razón por la cual los indicadores sociales se encontraban en una situación bastante delicada. Fue en esas condiciones que asumió la cartera de economía Carlos Boloña, con quien se iniciaría *el ajuste estructural*, relacionándose éste con las transformaciones de largo plazo de la economía hacia un sistema guiado por el libre mercado. Ello debía hacerse sin descuidar la estabilización. De esta manera, la estabilización, iniciada con el programa de *shock* estaba más relacionada con el corto plazo, mientras que las reformas con el largo plazo, de modo de *enganchar* estabilización con crecimiento.

31. Todos los datos han sido tomados de Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1995*.

4. La gestión de Carlos Boloña y las reformas estructurales

4.1 El porqué y el cómo del ajuste estructural

Carlos Boloña asumió el Ministerio de Economía el 15 de febrero y anunció su programa el 11 de marzo. Fueron tres los objetivos de la política económica para 1991: consolidar la estabilización, reinsertar al Perú a la comunidad financiera internacional y poner en marcha las reformas estructurales para crear el marco adecuado para el crecimiento.³² En otras palabras, implementar un esquema de largo plazo, sin descuidar el corto plazo.

Las reformas buscan redefinir los papeles del Estado y el mercado con el objetivo de lograr que la economía sea eficiente, competitiva y orientada hacia el exterior. Tienen un componente ideológico, cuyo soporte académico e internacional se plasmó en 1989, cuando el *Institute for International Economics* realizó en Washington una conferencia cuyas principales conclusiones fueron compiladas por Williamson y que la literatura económica conoce como el *Consenso de Washington*.³³ Este conjunto de medidas reflejó las tendencias intelectuales de fines de la década y se aludió a Washington por dos razones: por un lado, porque fue el lugar donde se desarrolló la conferencia y, por otro, porque en Washington se encuentran tanto las principales instituciones financieras internacionales, como la sede del gobierno de Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cuyo pensamiento coincidía con el consenso. Visto así, no se trata de una lista normativa, sino positiva.³⁴

Este recetario, que ha sido aplicado por el Perú, contiene las siguientes medidas:

- **Disciplina fiscal**, que implica un superávit fiscal primario (que no incluye el pago por deuda externa) y un déficit fiscal no

32. Banco Central de Reserva del Perú, Memoria 1991, p. 7.

33. Williamson, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México: Gernika, 1990.

34. Williamson, John, "Democracy and the Washington Consensus", en *World Development*, vol. 21, N° 8, 1993, p. 1329.

mayor que 2% del PBI, financiado con fuentes distintas de la emisión inorgánica.

- Priorización del gasto público, que implica redireccionar el gasto de rubros políticamente sensibles (que usualmente reciben más recursos que el retorno que generan), como gastos administrativos, defensa, subsidios indiscriminados, hacia sectores con mayor potencial para mejorar la distribución de ingresos (como educación primaria, salud básica e infraestructura).
- Reforma tributaria para lograr un sistema tributario simple y eficiente.
- Liberalización financiera, de modo que sea el mercado quien determine las tasas de interés. En esta recomendación también se incluye la liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, de modo que el capital fluya libremente del exterior hacia el Perú y viceversa.
- Tipo de cambio único y competitivo, de manera que incentive las exportaciones no tradicionales y que se administre de tal manera que los exportadores tengan la certeza de que la competitividad se mantendrá en el futuro.
- Liberalización comercial, con el objetivo de acercar la economía hacia un sistema de libre comercio. En términos prácticos significa eliminar las restricciones cuantitativas a las importaciones y reemplazarlas por aranceles bajos y uniformes que tendrían que ubicarse en un rango de entre 10% y 20%.
- Inversión extranjera directa. El consenso sugiere eliminar las barreras que impiden el ingreso de la inversión extranjera, de modo que sea posible situarla en igualdad de condiciones con respecto a la inversión interna. Deben competir bajo condiciones iguales.
- Privatización. El Estado sólo debe producir aquello que el sector privado no produce. Debe transitarse de un Estado productor de bienes y servicios a uno que sea regulador de la actividad privada.
- Desregulación. El gobierno debe eliminar las trabas al ingreso de nuevas empresas que impida la libre competencia.
- Defensa de los derechos de propiedad, de modo que el sector privado tenga el entorno adecuado para poder invertir y así sostener al crecimiento. El sistema legal debe asegurar los de-

rechos de propiedad, sin incurrir para ello en altos costos y, además, debe hacer extensiva esta política al sector informal.

A estas también se les conoce como *reformas de primera generación*. En síntesis, se trata de más mercado y menos Estado, así como de más apertura de la economía al exterior, es decir, exactamente lo contrario del fallido intento de García entre 1985 y 1990.

*Esta propuesta dice qué hacer, pero no cuándo ni cómo hacer.*³⁵ Implementar este recetario lleva a analizar la *viabilidad política* del mismo, pues tendrá ganadores y perdedores. ¿Cómo hacer viable una transformación de semejante magnitud? Nuevamente, la combinación de los elementos del neopopulismo (más precisamente, del caudillismo) con la democracia delegativa es útil para el análisis. Ya se ha visto que en este sistema, el pueblo delega en el presidente todos los poderes para que éste gobierne en nombre de ellos. Se trata de un presidente que actúa como *salvador*. Sólo gracias a esta *delegación* puede entenderse que el pueblo haya soportado el cambio, de dirección contraria a lo prometido en la campaña preelectoral. Inclusive medidas en la dirección mencionada tendrían el apoyo del Fredemo, pues el mismo Vargas Llosa, luego de conocer la derrota, mencionó que lo importante era que las ideas del Fredemo estaban aplicándose. De esta manera, en el nivel político, Fujimori tendría el apoyo del Fredemo en el congreso, pues los parlamentarios de Vargas Llosa no podían oponerse a lo que ellos mismos habían defendido durante el período electoral de 1990. Boloña intentó aplicar el consenso de Washington. Por ello se asocia su nombre con las reformas estructurales.

Por otro lado, otro hecho que facilitó el tránsito hacia el mercado era el desprestigio del Estado. Como apunta Naím, "a finales de este siglo, en América Latina, como en casi todo el mundo, pocas instituciones se encuentran más desprestigiadas que el Estado. La percepción generalizada es que el Estado es demasiado

35. Gonzales de Olarte, Efraín, *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1997*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1998, p. 28.

incompetente, corrupto o está tan atrofiado por las restricciones políticas que ya no es un instrumento en el que se pueda confiar para alcanzar objetivos colectivos. De ahí, el mercado.”³⁶

Lo anterior no significa abandonar al Estado, sino por el contrario, como el mismo Naím anota, *descubrir al mercado implica redescubrir al Estado*, de modo que éste sea funcional al mercado. Si el Estado atravesaba por una profunda crisis institucional, ¿cómo pudo ponerse en marcha el programa de estabilización de agosto de 1990 y las reformas estructurales a partir de 1991?

La respuesta es que aquellas medidas no han dependido del funcionamiento de los organismos públicos, sino que fueron decisiones del poder ejecutivo (es decir, del presidente y de un pequeño entorno de asesores), aislado del sistema político (recuérdese el desprestigio de la clase política). Esta parte del proceso puede aplicarse con un Estado ineficaz, es decir, no requiere de una reforma del Estado como institución. Puede ignorarse la resistencia de la burocracia pública y del Congreso. Pero, para que las reformas funcionen y se atiendan las cuestiones sociales, sí se necesita de una profunda reforma del Estado, lo que pasa por elevar las capacidades técnicas y administrativas de los organismos públicos. De ahí que pronto se iniciaran los conflictos con instituciones públicas como el Congreso. Ellas son la base de las reformas de segunda generación e implican transitar, como lo sugiere Naím, *del shock macroeconómico a la quimioterapia institucional*.³⁷

Esto puede verse en el cuadro VIII.7, que permite observar las diferencias entre la primera y segunda fase de reformas.

La primera fase de las reformas fue aplicada entre 1990 y 1991. La segunda fase partió en 1992, que fue justamente cuando se hicieron latentes los conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo, tal como lo describe el cuadro VIII.7. De ahí, la necesidad de Fujimori de intentar pasar a la segunda fase, pero con las características institucionales de la primera. Esto proporciona una primera pista para entender el autogolpe de 1992. Se

36. Naím, Moisés, “Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina”, Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico patrocinado por el Gobierno de Colombia y el Banco Mundial. Bogotá, 27 y 28 de junio de 1994, p. 1.

37. *Ibid.*, p. 9.

buscaba mantener aislado al poder ejecutivo para poder ponerlas en marcha. La alternativa era incorporarlos, pero ello implicaba reformar el Estado, asunto que sólo se inició, como se verá, tímidamente.

Cuadro VIII.7

REFORMAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN

	Primera Fase	Segunda Fase
Principales actores	Presidencia Gabinete Económico Banco Central Organismos multilaterales Inversionistas extranjeros	Presidencia y Gabinete Congreso Burocracia pública Poder judicial Sindicatos Partidos políticos Medios de comunicación Gobiernos regionales Sector privado
Impacto público de las reformas	Inmediato	A medio y largo plazo
Complejidad técnica y administrativa de las reformas	Alta visibilidad pública	Baja visibilidad pública
Características de los costos políticos	Moderada y baja	Muy alta
Principal reto para el gobierno	Constituyen correcciones temporales, cuyos costos se distribuyen ampliamente entre toda la población	Implican la eliminación permanente de las ventajas especiales de las que tradicionalmente han gozado grupos específicos
	Gestión macroeconómica por elites tecnocráticas aisladas	El desarrollo institucional altamente dependiente de gerentes medios dentro del sector público

Fuente: Naím, Moisés, "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina", Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, patrocinado por el Gobierno de Colombia y el Banco Mundial, 27 y 28 de junio de 1994, p. 15.

El análisis de la gestión de Boloña puede realizarse desde tres puntos de vista: el manejo del corto plazo (bajo el supuesto de que la estabilización no estaba consolidada), las reformas de largo plazo y los aspectos políticos del proceso que, de alguna manera, influyeron en el autogolpe de 1992.

4.2 El manejo del corto plazo

Si bien es cierto que el uso de un ancla monetaria elimina gradualmente la inflación, también genera alteraciones en los precios relativos. Por ejemplo, al disminuir el ritmo de crecimiento de la emisión, la demanda interna crece muy lentamente, lo que tiene un impacto negativo sobre la evolución del PBI. En segundo lugar, presiona las tasas de interés hacia el alza, pues éstas dependen, en un entorno de libre mercado, de la evolución de la liquidez. En tercer lugar, si la inyección de soles se realiza a través de la compra de dólares, el tipo de cambio tiende a apreciarse o a aumentar lentamente. El problema de fondo puede entenderse a partir de la *trampa de política económica*, explicada líneas atrás. Esto se aprecia más claramente, si se analiza la evolución de la inflación mensual durante 1991 (ver cuadro VIII.8).

Cuadro VIII.8

EMISIÓN E INFLACIÓN MENSUAL 1991

	feb.	mar.	abr.	may.	jun	jul.	ago	set.	oct	nov	dic.
inflación	9.4	7.7	5.8	7.6	9.3	9.1	7.2	5.6	4.0	4.0	3.7
emisión	6.9	13.4	3.9	1.5	9.3	7.3	8.1	4.0	3.7	3.5	7.3

Fuente: Banco Central de Reserva, *Nota Semanal*, varios números.

El mensaje del 11 de marzo del nuevo ministro de economía trazó el rumbo hacia el libre mercado, siguiendo al consenso de Washington. Tuvo una orientación de largo plazo, en línea con la estrategia económica global. Sin embargo, como puede notarse en el cuadro VIII.8, el corto plazo fue dejado de lado. La trayectoria de la inflación mensual, aún alta, fue recién controlada a partir del mes de setiembre, cuando se retoma el corto plazo y el Banco Central determina más claramente el ancla monetaria. La variación nominal mensual de la emisión disminuyó sensiblemente a partir de setiembre y, en consecuencia, la inflación. Como sostienen Velarde y Rodríguez, “[...] sin embargo, el monitoreo del programa de corto plazo fue relegado a un segundo plano, lo cual

resultaba contraproducente en la medida en que la estabilización todavía no estaba consolidada”³⁸.

¿Por qué la inflación se descontroló en el primer semestre de 1991? Un factor está vinculado con el comportamiento de los precios públicos. La gasolina de 84 octanos fue reajustada en abril (5.5%), en mayo (3.4%) y en junio (24.2%). El agua potable se elevó en 83.8% en junio y ese mismo mes la electricidad subió 20%. Este último precio público volvería a subir en 27% en julio. Estos ajustes pueden explicarse por dos razones: en primer lugar, la inflación de los meses previos volvía a atrasar esos precios. En segundo lugar, la necesidad urgente de contar con ingresos fiscales, en un contexto donde se intentaba mantener el equilibrio fiscal, pero con necesidades de gasto mayores a los ingresos. La importancia de la reforma tributaria y, en general, la reforma del Estado, hacían sentir su ausencia. En segundo lugar, la "erraticidad" de la política monetaria, manifestada en los cambiantes ritmos de la emisión, lo que denotaba la falta de claridad entre la definición de la meta monetaria y la cambiaria.

En el segundo semestre de 1991, el Banco Central asumió una posición más transparente a favor del ancla monetaria, tal como se observa en el cuadro VIII.8. Se recuperó así el liderazgo en la estabilización, lo que favoreció la firma de un acuerdo con el FMI en setiembre. Ello trajo consigo un programa económico de referencia para el período 1991-1992. Si el país cumplía con las metas macroeconómicas trimestrales, acumularía derechos que servirían para eliminar los atrasos con el FMI. Puesto de otro modo, el Perú *pagaría sus atrasos con el FMI* y cumpliría con las metas macroeconómicas. Algo similar se logró con el Banco Mundial, pero a cambio, no de metas de corto plazo, sino de la puesta en marcha de las reformas estructurales.

4.3 Las reformas estructurales

Las reformas estructurales tuvieron como objetivo definir un nuevo marco institucional para la economía peruana. El mercado pasaría a ser el principal asignador de recursos y no el Estado, que

38. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *op.cit.*, p. 19.

en el pasado se había encargado de orientar la asignación de recursos, básicamente a través de la manipulación de los precios básicos de la economía. Si bien es cierto algunas de las reformas ya se habían iniciado en 1990, fue Carlos Boloña quien les dio mayor fuerza a través de 117 decretos legislativos emanados del poder ejecutivo, gracias a las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso para que el poder ejecutivo pudiera legislar en materia económica. En ese sentido, *fueron impuestas desde arriba*. Las principales reformas fueron las siguientes:

- Profundización de la liberalización comercial. En marzo de 1991 se establecieron dos niveles arancelarios, 15% y 25%, ubicándose el 81% de las partidas arancelarias en el nivel de 15%. Esta reducción de aranceles generó la reacción del sector de empresarios que orientaba su producción al mercado interno, dada la competencia que significaría la entrada de productos extranjeros. La idea era beneficiar al consumidor nacional, de modo que éste incrementara sus opciones y adquiriera aquellos bienes que percibía como mejores y más baratos. La industria peruana tenía que competir. En la misma línea de la reforma comercial, se eliminaron los instrumentos para-arancelarios (como las licencias previas y otras prohibiciones) se suprimieron los instrumentos de promoción de exportaciones (se eliminó el Certificado de Reintegración Tributario a las Exportaciones o Certex) y se estableció un sistema temporal de sobretasas a los productos agrícolas.
- La apertura de la cuenta de capitales. Los capitales podían entrar libremente a la economía peruana así como salir de ella. Se abrieron diversas *ventanas* para el ingreso de capitales extranjeros, entre las que destacan la inversión directa, la bolsa de valores y el sistema financiero.
- Liberalización financiera. Hasta 1990, el sistema financiero peruano estaba caracterizado por una *represión financiera*; las tasas de interés eran controladas directamente por el gobierno y utilizadas como instrumento de política económica. En el período 1985-1990 las tasas reales de interés fueron negativas, afectando el papel del sistema financiero como intermediario de recursos, pues la mayoría de agentes econó-

micos no ahorraba en el sistema financiero, sino que optaban por otras alternativas como la compra de dólares en el mercado negro o paralelo. Adicionalmente, la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide), una agencia estatal de crédito, se encargaba de proporcionar líneas de crédito subsidiadas a determinados sectores priorizados por el gobierno. Las tasas de interés subsidiadas no contribuían a una eficiente asignación de recursos. Desde 1990 se inició el proceso de liberalización financiera, y se dejó la determinación de las tasas de interés al libre mercado. En este nuevo esquema, el Estado simplemente actuaría como regulador, a través de la Superintendencia de Banca y Seguros, considerando, entre otros aspectos, la concentración del sistema bancario comercial. Por ejemplo, a julio de 1994, los cuatro bancos principales (Crédito, Wiese, Continental e Interbank) representaban el 53% del total de activos y el 64% de los depósitos. La mayoría de los mismos se concentran en Lima. Igualmente se redefinió el papel de Cofide, quien se convirtió en una banca de segundo piso.

- Inicio de la flexibilización del mercado laboral. El objetivo era que el mercado laboral funcionara del modo más competitivo posible, evitando el poder excesivo, tanto de los empleadores como de los trabajadores. En el mismo sentido, en la medida que la economía pasaba por un período de transformación, la nueva legislación laboral debía asegurar la flexibilidad, de modo que empleadores y trabajadores pudieran migrar hacia actividades más rentables, de acuerdo con las señales del mercado. Destaca la *Ley de Fomento del Empleo* (Decreto Legislativo 728) de noviembre de 1991, cuyos objetivos fueron la flexibilización del mercado laboral y el fomento del empleo formal.
- Medidas de promoción de la inversión privada nacional y extranjera, permitiéndose la libre repatriación de utilidades y condiciones iguales para ambas (decretos legislativos 662 y 663). Paralelamente, se promulgó una nueva *Ley de Bancos*, que tenía como objetivo modernizar al sistema financiero. Se daba luz verde a la banca múltiple y se prohibía el tratamiento preferencial a alguna institución financiera. También se eliminaba la banca de fomento. Esta refor-

ma se combinaba con la apertura de la cuenta de capitales. Los bancos privados iniciaron un proceso de captación de fondos del exterior. Ofrecieron para ello tasas de interés en dólares más altas que las internacionales; el influjo de capitales del exterior contribuyó a mantener deprimido el tipo de cambio.

- Inicio del proceso de reforma del Estado. Uno de los rasgos más distintivos de la redefinición del papel del Estado fue la privatización de las empresas públicas, junto con la eliminación de los monopolios estatales y la racionalización de la estructura de la administración pública. Hacia 1990 el número de empresas públicas era de 186, de las cuales 136 pertenecían al sector no financiero. En setiembre de 1991 se creó la *Comisión de Promoción de la Inversión Privada* (COPRI), con el objetivo de privatizar las empresas públicas, incentivando así la inversión privada, ya fuera nacional o extranjera. No se trataba de eliminar las empresas, sino de hacerlas viables, mediante su transferencia al sector privado. Sin embargo, en aquellos sectores que constituían monopolios naturales, el Estado asumiría el papel regulador, para lo cual se crearon diversos organismos, como por ejemplo el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel).

Este conjunto de medidas buscó abrir la economía hacia el exterior, luego de varias décadas de haber estado protegida. En el ámbito de las variables macroeconómicas, resulta de singular importancia el comportamiento del tipo de cambio real. El ingreso de dólares a la economía, a un ritmo promedio mensual de US\$ 130 millones presionó hacia la apreciación del tipo de cambio. Estos dólares que inundaron el mercado, no sólo apreciaron el tipo de cambio, sino que permitieron que el Banco Central, dado el sistema cambiario de flotación sucia, interviniera en el mismo comprando dólares (para evitar que se aprecie más), lo que elevó las reservas en US\$ 550 millones en el segundo semestre de 1991. El problema de tipo de cambio bajo fue una constante durante todo el primer gobierno de Fujimori. Si a ello se agrega la liberalización comercial, la respuesta de los agentes económicos fue elevar las importaciones. Como las exportaciones aumentan más lentamente --no sólo porque una

decisión de exportar supone una decisión previa de producir (por lo que los resultados no pueden ser inmediatos), sino por la misma apreciación en el tipo de cambio (que desincentiva exportaciones)-- apareció una brecha comercial desde el tercer trimestre de 1991 que fue financiada por la entrada de capitales. En términos simples, una brecha externa significa que salen de la economía más dólares que los que entran. Esto se refleja en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (la parte de arriba de la balanza), que se financia con la entrada de capitales (la parte de abajo de la balanza). La entrada de capitales extranjeros se convertía en un elemento relacionado con la sostenibilidad misma del modelo. Este cambio de signo de las cuentas de la balanza de pagos, se observa en el cuadro VIII.9.

Cuadro VIII.9

BALANZA DE PAGOS. EVOLUCIÓN TRIMESTRAL 1991 (en millones de US dólares)

	I	II	III	IV	Total
Exportaciones	833	894	826	776	3329
Importaciones	-729	-850	-919	-996	-3494
Balanza comercial	104	44	-93	-220	-165
Capitales a largo plazo	82	192	-32	463	705
Capitales a corto plazo y errores y omisiones	412	620	842	658	2532

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1991*, p. 26.

Como consecuencia de lo descrito, en 1991 hubo un crecimiento del PBI de 2.8%, un aumento de las exportaciones de 5.9%, una elevación de las importaciones de 15.1%, una incremento de la inversión de 12.8%, una inflación de 139.2%, una deuda externa total de US\$ 20,787 millones (de los cuales US\$ 19,270 eran de largo plazo, siendo la mayoría pública) y una reducción del déficit fiscal de 4.5% del PBI en 1990 a 1.5% en 1991.³⁹

39. Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1993*.

5. *La evolución de la economía en 1992 y el autogolpe. La importancia de los aspectos políticos.*

Como se ha mencionado, en el segundo semestre de 1991 se definió el ancla monetaria. En diciembre se congelaron los precios públicos. Sin embargo, un congelamiento prolongado, en presencia de un abatimiento lento de la inflación, los atrasaría nuevamente, y se pondría en riesgo la situación fiscal. Adicionalmente, a fines de 1991, el Senado aprobó un conjunto de medidas tributarias con el objetivo de mantener el equilibrio fiscal, destacando la instauración del impuesto de 2% a los activos y la disminución de las deducciones al impuesto a la renta. En junio de 1991, el Congreso otorgó facultades extraordinarias a Fujimori durante 150 días para que éste legisle en los campos de generación de empleo, inversión privada y pacificación. En ese período, el poder ejecutivo promulgó 117 decretos legislativos, de los cuales 83 fueron promulgados doce días antes que se cumpliera el plazo establecido. El congreso derogó 28 de ellos, la mayoría de los cuales se relacionaba con asuntos de la pacificación.

El conflicto entre el ejecutivo y el legislativo aumentó. Fujimori observó 41 artículos del proyecto de presupuesto para 1992, pero el congreso lo promulgó sin tomar en cuenta las observaciones del ejecutivo. En marzo de 1992, el ministro Boloña anunció que el presupuesto de 1992 se encontraba desfinanciado en 4.3% del PBI.⁴⁰ Debe notarse que el ejecutivo buscaba equilibrar el presupuesto mediante medidas que incrementaban la recaudación fiscal, como por ejemplo elevaciones en el LGV, incrementos en el ISC de los seguros, bebidas gaseosas y cerveza, aumento de la retención de impuestos para cuarta categoría, etc. La reacción de la opinión pública ante este paquete tributario llevó a que el ejecutivo diera marcha atrás en algunas de ellas. Esta incertidumbre restó credibilidad al gobierno, lo que alimentó las expectativas inflacionarias que determinaron que la inflación de enero, febrero y marzo de 1992 fuera de 3.5%, 4.7% y 7.4%, respectivamente.

40. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *op.cit.*, p. 29.

5.1 El autogolpe de abril de 1992

Fue en esas circunstancias, que el 5 de abril de 1992, Fujimori anunció en un breve mensaje televisivo la *disolución del Congreso*, la suspensión de la Constitución, la reorganización del poder judicial y la instauración de un *Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*. Esta medida fue conocida como *el autogolpe*. Dos asuntos previos merecen destacarse: en primer lugar, como se ha mencionado líneas atrás, Fujimori gobernaba con el apoyo de la comunidad financiera internacional, las fuerzas armadas y el pueblo. Su único obstáculo para proseguir la puesta en marcha de las reformas y de la pacificación era el Congreso. En segundo lugar, también se ha comentado, siguiendo a Naim, que las primeras medidas relacionadas con la estabilización, son más fáciles de aplicar y se ejecutan directamente por el Presidente y un pequeño grupo de asesores, aislados de las instituciones políticas. Sin embargo, la segunda fase de reformas necesita de un Estado que funcione eficiente y eficazmente. En la percepción de Fujimori, el Congreso era un obstáculo para acelerar la promulgación de medidas que aceleren la salida de la crisis. En el mensaje del 5 de abril, el presidente culpó al Congreso de bloquear las medidas relacionadas con las reformas económicas y la lucha antisubversiva.

El 6 de abril, el gobierno promulgó el Decreto Legislativo 25418 en el cual se establecían las bases del mencionado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. El país sería gobernado a través de decretos, firmados por el Presidente y refrendados por el Consejo de Ministros.

La disolución del congreso fue apoyada por 80% de la población y durante todo el año, la popularidad del presidente no disminuyó de 60%. ¿Qué razones motivaron el autogolpe que trajo consigo la centralización de la toma de decisiones por parte del poder ejecutivo?

En primer lugar, las reformas económicas tienen efectos en varios años que probablemente superan el período de gobierno. Por esa razón, deben ponerse en marcha rápidamente y para que ello sea posible se necesita evitar toda oposición política. Con el pueblo a su favor, la única oposición institucional era el congreso, pues el autogolpe ocurre con el respaldo de las fuerzas armadas. A la larga, las reformas económicas de corte neoliberal serían, apo-

yadas por la comunidad financiera internacional, pese a la interrupción democrática.

En segundo lugar, los políticos y sus partidos eran percibidos como instituciones que veían por sus propios intereses (lo que estaría relacionado con el caos macroeconómico heredado y la corrupción) y no por los intereses de la nación. En la visión del ejecutivo, los partidos políticos rechazarían toda moción de cambio institucional. Entonces, la condición necesaria era el descrédito de la clase política, requisito que existía en el Perú.

En tercer lugar, consolidaba el poder del ejecutivo y, en un cálculo político, posibilitaba que Fujimori alterara las reglas de juego para ampliar su período de gobierno.

En cuarto lugar, mientras que en el legislativo se discutían las prerrogativas que se le podían dar a las Fuerzas Armadas, la violencia subversiva continuaba. Según Fujimori, había que actuar rápido y con eficacia. Además, el legislativo había bloqueado las intenciones del ejecutivo que le brindaran mayor poder a las Fuerzas Armadas. La lucha contra la subversión debía ser frontal y militar y no sólo a partir del desarrollo económico. Bajo este último escenario, el desarrollo económico elevaría el bienestar, lo que gradualmente eliminaría la subversión. Si bien es cierto las dos opciones no son excluyentes, Fujimori dio prioridad a la primera.

Por eso, para algunos autores el soporte de las Fuerzas Armadas fue un elemento determinante, no sólo para el autogolpe, sino como un componente característico de todo el período de gobierno.⁴¹ Líneas atrás se ha hecho notar que Fujimori llegó al poder como un *outsider político* en un entorno de descrédito de los partidos políticos. Ello facilitó su triunfo, pero no tenía un partido, pues el movimiento Cambio 90 sólo había sido un *vehículo electoral*, sin mayor significación ulterior dentro del poder ejecutivo. De ahí la necesidad de formar una coalición con la comunidad financiera internacional y las Fuerzas Armadas. Su proyecto neoliberal, basado en la inversión privada y, por lo tanto, en el libre mercado, requería de estabilidad económica y social. Un

41. Mauceri Philip, "State Reform, Coalitions, and the Neoliberal Autogolpe in Perú", en *Latin American Research Review*, vol. 30, N° 1, 1995, pp. 7-37.

inversionista no coloca sus recursos si no percibe un ambiente estable. El Perú no sólo no tenía estabilidad económica, sino que estaba asolado por la violencia subversiva. En consecuencia, el nuevo gobierno tenía que incrementar rápidamente el poder del Estado para poder estabilizar y pacificar al país. Para lograrlo, Fujimori optó por una vía *autoritaria*.⁴² Un antecedente del autogolpe que indica esa tendencia, fueron los decretos legislativos de 1991, que transformaron la economía hacia el libre mercado. Se dictaron directamente desde el poder ejecutivo, sin participación del legislativo. Estos decretos fueron públicamente respaldados por las Fuerzas Armadas, que así rompían su tradición apolítica.⁴³

El Congreso había cooperado con Fujimori durante los primeros dos años del gobierno. Sin embargo, a fines de 1991, las tensiones comenzaron a emerger y se convirtieron en *pan de cada día*. Por un lado, Fujimori era de la idea de acelerar la ejecución de medidas en el campo económico y militar, brindándole mayor poder a las Fuerzas Armadas. Por otro, dos meses antes del autogolpe, el Congreso aprobó el Decreto Ley 25397, que restringía la autoridad legislativa del Presidente (Ley de control parlamentario de los actos normativos del Presidente). A través de la misma, una mayoría simple de parlamentarios podía dejar sin efecto las medidas extraordinarias que el Presidente promulgara en los períodos que el Congreso le otorgaba facultades legislativas. Las condiciones estaban dadas para el autogolpe. De ahí en adelante, Fujimori gobernaría mediante decretos, con el soporte de las Fuerzas Armadas y no tendría necesidad de formar coaliciones legislativas. Para Fujimori lo que estaba en juego en el Perú *no era la existencia de la democracia, sino la dictadura de la partidocracia*.⁴⁴ En su opinión, no se oponía a los partidos políticos sino a las elites políticas que los manejaban, que no les permitían cumplir sus funciones democráticas. Los partidos eran manejados por una elite que imponía las decisiones verticalmente, sin canales de comunicación

42. *Ibid.*, p. 23.

43. En su discurso inaugural como presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Nicolás Hermoza mencionó el respaldo de las Fuerzas Armadas a todos y cada uno de los decretos.

44. Citado por Kenney, *op.cit.*, p. 100.

con sus adherentes, que tenían que seguir los intereses de la cúpula partidaria.⁴⁵

Sin embargo, la reacción internacional fue adversa (a diferencia de la reacción interna, que en general, como se ha visto, fue de aprobación al cierre del Congreso). Estados Unidos suspendió su ayuda no humanitaria al gobierno peruano y el FMI postergó el desembolso de un préstamo de 222 millones dólares. Como Fujimori gobernaba con el respaldo de la comunidad financiera internacional, tenía que hacer algo para mantener su coalición, pues se corría el riesgo de un aislamiento internacional. La participación del país en el Grupo de Río y del Pacto Andino fue suspendida y también algunos países suspendieron sus relaciones diplomáticas. Este fue el caso de Venezuela, España y Panamá. Puede postularse que si la comunidad financiera internacional hubiera respaldado el autogolpe, se habrían generado incentivos para que brotes autoritarios ocurran en otras latitudes.

Las presiones internacionales llevaron a que el 18 de mayo, en una reunión convocada por la OEA en las Bahamas, Fujimori anunciara elecciones para una Asamblea Constituyente dentro de los cinco meses siguientes. Las elecciones para elegir un Congreso Constituyente Democrático (CCD) se llevaron a cabo el 22 de noviembre de 1992. Dicho Congreso cumpliría sus funciones hasta el final de su gobierno, en 1995. En el interín, el 12 de setiembre, fue capturado Abimael Guzmán, líder del movimiento Sendero Luminoso. Este hecho elevó considerablemente la aprobación de Fujimori a 74% y, en cierto modo, le daba la razón a Fujimori con respecto al autogolpe, pues la percepción de un gobierno fuerte, con *mano dura*, empezaba a mostrar resultados.

El 22 de noviembre es elegido el Congreso Constituyente Democrático unicameral, con 80 congresistas y cuya composición se muestra en el cuadro VIII.10.

El APRA, Acción Popular, el movimiento Libertad y varios partidos de izquierda decidieron no participar en las elecciones. A pesar de ello, los resultados mostraron que Fujimori mantenía la popularidad. De ahí en adelante podría gobernar con el congreso, pues tenía mayoría.

45. Cameron, Maxwell, *op.cit.*, p. 151.

Cuadro VIII.10**RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AL CCD**

Grupos políticos	Votación	Porcentaje	Escaños
Nueva Mayoría / Cambio 90	3'055,197	37.7	44
PPC	609,965	7.5	8
FIM	483,343	6.0	7
Renovación	438,002	5.4	6
MDI	334,226	4.1	4
Coord. Democrática	322,084	4.0	4
Otros	799,545	11.3	7
Votos en blanco	346,333	4.3	
Votos nulos	1'597,171	19.7	
Total	8'101,271		

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

5.2 La economía en 1992

Durante 1992, la economía peruana mostró una recesión de -2.8%, destacando la caída del sector agropecuario en -7.4% y pesca en -5.1% (explicado, en gran parte por el fenómeno del niño) y manufactura en 2.9% (cuyo comportamiento se relaciona con la evolución de la política económica). El análisis de la evolución de la economía peruana en 1992 no puede aislarse de las consecuencias del autogolpe del 5 de abril, ni del impacto del fenómeno del niño.

El fenómeno del niño (que se repetiría en 1998), afectó negativamente la oferta de los sectores de agricultura y pesca, además del racionamiento en el suministro de energía eléctrica. Basta con destacar la contracción en la producción de maíz amiláceo (47%), trigo (42%), algodón (39%) y papa (32%).

A este choque negativo de oferta se deben agregar las consecuencias del autogolpe del 5 de abril de 1992, que tuvo un impacto decisivo en la política económica.⁴⁶ En primer lugar se interrumpió el flujo de capitales contratado con diversos organismos

46. Universidad del Pacífico, *Informe de coyuntura, primer semestre 1992 y segundo semestre 1992*, Lima: Centro de Investigación 1992 y 1993.

multilaterales, lo que impactó negativamente en los programas de inversión pública. En segundo lugar, se produjo un retiro de depósitos de la banca comercial por US\$ 232 millones sólo en el mes de abril. Esto contrajo el crédito que la banca venía otorgando al sector productivo, incidiendo de esta manera en la recesión.⁴⁷ En tercer lugar, en el mes de marzo se anunció un paquete tributario que elevó el impuesto general a las ventas (IGV), así como varias tasas de impuestos selectivos que afectaron la producción de algunos bienes y servicios.

Estos efectos negativos fueron amplificados con una política fiscal que buscó un superávit fiscal (a partir del segundo trimestre), que se acumuló en el Banco de la Nación. Recaudar más dinero y no reinjectarlo genera una crisis de liquidez, que frena la actividad productiva. Este *sobreajuste fiscal*, no contrarrestado por la política monetaria sería justificado por el gobierno, pues la incertidumbre con respecto a los flujos de deuda externa, dado el autogolpe, ameritaba que el gobierno *hiciera caja*. La no recirculación de los excedentes fiscales contrajo la liquidez en moneda nacional, lo que llevó a una sustitución por liquidez en moneda extranjera, canalizada a través del sistema bancario.

El año 1992 cierra con una recesión de -2.8%, acentuada en el segundo semestre, tanto por la incertidumbre del autogolpe, como por el sobreajuste fiscal. La evolución de la variación del PBI trimestral fue así: 2%, -5.5%, -6.1% y -1% en los cuatro trimestres de 1992. Consecuencia de las compras de dólares en el mercado libre, el Banco Central acumuló reservas, pero la balanza comercial continuó con su tendencia deficitaria (en 1991 el saldo había sido de US\$ -165 millones y pasó a US\$ -567 millones en 1992) y la balanza en cuenta corriente evolucionó de manera similar, pues de un resultado de US\$ -1584 millones en 1991 pasó a US\$ -2065 millones en 1992, equivalente a 4.5% del PBI. La parte de arriba de la balanza de pagos (la cuenta corriente), estaba siendo financiada por la parte de abajo (balanza de capitales),

47. La expansión crediticia tuvo como origen principal en 1992 la mayor liquidez en moneda extranjera (US\$ 506 millones). El crédito en dólares llegó a representar el 72.6% del saldo total de colocaciones del sistema al sector privado, frente al 62.8% registrado a fines de 1991. Véase Banco Central de Reserva, *Memoria 1992*, p. 61.

específicamente por capitales a corto plazo. La apertura también ocasionó que las importaciones se elevaran considerablemente, de US\$ 3494 millones en 1991 a US\$ 4051 en 1992, destacando el aumento de 31.8% de las importaciones de bienes de consumo.

La inflación de 1992 fue de 56.7% (la menor en quince años) mientras que la devaluación fue de 62.3%, con lo cual mejoró el tipo de cambio real. A pesar de ello, las exportaciones sólo aumentaron de US\$ 3329 millones en 1991 a US\$ 3484 millones en 1992.

La combinación de los hechos reseñados culminó con la renuncia de Carlos Boloña al Ministerio de Economía el 4 de enero de 1993. Fue reemplazado por el ingeniero Jorge Camet. Boloña se encargó de iniciar la mayoría de reformas estructurales, en lo que él mismo denomina tres olas de reformas: entre marzo y abril de 1991 (61 decretos supremos), mayo-noviembre 1991 (117 decretos legislativos) y entre el 5 de abril y el 30 de diciembre de 1992 (754 decretos-ley).⁴⁸ Sin embargo, el desmanejo del corto plazo, también fue una característica de su período.

Dos aspectos adicionales merecen destacarse; en primer lugar, en 1992 se aprobó la nueva *Ley Orgánica del Banco Central de Reserva* (decreto Ley 26123), que entró en vigencia el 1 de enero de 1993. Mediante ella se definió como finalidad única del Banco Central *preservar el valor de la moneda* (la ley anterior le otorgaba otras funciones, como por ejemplo propiciar las condiciones para lograr altos niveles de crecimiento y de empleo). Igualmente se estableció la prohibición de que el Banco Central financiara al sector público, se estableció el impedimento de otorgar financiamiento a instituciones financieras estatales de fomento y la prohibición de fijar regímenes de tipo de cambio múltiples.

En segundo lugar, los avances en la reinserción en la comunidad financiera internacional, uno de los ejes de la estrategia del gobierno. Al 30 de junio de 1991, el total de atrasos en los pagos de la deuda externa pública ascendía a 14,913 millones dólares, de los cuales 2,267 millones correspondían a organismos multilaterales, 5,682 millones al Club de París, 5,693 a la banca comercial y la diferencia a países de Europa del Este, América Latina y proveedo-

48. Boloña, Carlos, *op.cit.*, p. 55.

res sin garantía. Todos los atrasos correspondían a deuda de mediano y largo plazo.⁴⁹ El gobierno había optado por una estrategia secuencial: primero, los organismos multilaterales, luego el Club de París y finalmente la banca comercial. El 11 de setiembre de 1991, el gobierno peruano firmó un *Programa de Referencia* con el FMI para el período 1991-1992 cuyo requisito era la conformación del *Grupo de Apoyo*, que otorgaría recursos frescos al Perú para que pudiera limpiar sus atrasos con los organismos multilaterales. Este grupo, que aportó 1,152 millones de dólares estuvo liderado por Estados Unidos y Japón (72% del total). La limpieza de los atrasos estuvo enmarcado dentro de un enfoque conocido como de *acumulación de derechos*, que consiste en que a medida que el país va cumpliendo con las metas macroeconómicas, acumula derechos que le permiten recibir financiamiento del FMI, luego de limpiar los atrasos. Un esquema similar fue utilizado con el Banco Mundial, pero a cambio de la puesta en marcha de reformas estructurales. El país pagó los atrasos con los organismos multilaterales en marzo de 1993, con lo cual se inició la re inserción. Además, en esa fecha, el Perú fue declarado nuevamente *elegible* como sujeto de crédito en el ámbito internacional.⁵⁰

6. 1993-1995: sobrecalentamiento de la economía y reelección

6.1 Aspectos políticos: las elecciones municipales de 1993 y la nueva constitución política

Antes que la nueva constitución política fuera escrita y sometida a un referéndum, en febrero de 1993 se llevaron a cabo elecciones municipales. En ellas, el país nuevamente le otorgó el respaldo a los independientes, siendo reelecto alcalde de Lima,

49. Campodónico, Humberto, *La negociación de la re inserción 1990-1993*, Lima: Desco, Documento de trabajo, N° 3, 1995, p. 8.

50. El Perú había sido declarado inelegible en agosto de 1986, como consecuencia del enfrentamiento entre el gobierno de García y la comunidad financiera internacional.

Ricardo Belmont, que lideraba al movimiento Obras, con 45% de la votación. El segundo lugar, lo obtuvo el exalcalde de Arequipa, Luis Cáceres Velázquez, representando al movimiento Lima 2000 y favorito de la clase media. Si bien es cierto, los resultados ratificaban la tendencia declinante de los partidos políticos tradicionales, ¿qué ocurrió con el candidato oficialista? Fujimori inicialmente había presentado como candidato de la coalición Nueva Mayoría/Cambio 90 al alcalde del distrito de Chorrillos, Pablo Gutiérrez. Se trataba de un candidato independiente, identificado con los pobres urbanos y con conocimientos de los problemas de los pueblos jóvenes o barriadas. Desde esa óptica, aparecía como una alternativa a Belmont. Fue presentado como candidato opuesto a los partidos políticos tradicionales, pero Belmont y Cáceres tenían el mismo atributo. Faltando dos semanas para las elecciones, Gutiérrez ocupaba el tercer lugar en las preferencias electorales, por lo que renunció a la candidatura, aludiendo la escasez de fondos para publicitar su trabajo anterior en Chorrillos.

El análisis de los resultados mostró que Cáceres ocupó el espacio, ya reducido, de los partidos políticos tradicionales, mientras que Belmont logró apoyo de todos los sectores sociales.⁵¹ Dos hechos son destacables: por un lado, la incapacidad de Fujimori de encontrar un candidato capaz de lograr el sillón municipal y, por otro, que era posible conformar una coalición que no estuviera sustentada en una determinada clase social, como demostró Belmont. De los 42 distritos de la provincia de Lima, el movimiento Obras logró triunfar en 21, en 13 ganaron frentes independientes y, de los partidos políticos tradicionales, el Partido Popular Cristiano logró 5, Acción Popular 3, y el partido aprista ninguno.

Otro hecho político de importancia en 1993 fue el referéndum del 31 de octubre, mediante el cual se sometía a consulta popular la aprobación de la nueva Constitución elaborada por el Congreso Constituyente Democrático. En las semanas previas, el mensaje de Fujimori se resumía en que la opción del SI significaba consolidar las reformas estructurales y el progreso futuro, mientras

51. Para un análisis de las correlaciones electorales, se sugiere ver Cameron, Maxwell, *op.cit.*, pp. 159-161.

que el NO implicaba un retorno al pasado, reflejado en la inseguridad y el fracaso de los partidos políticos. Inclusive manifestó que en un eventual triunfo del NO se vería obligado a renunciar. En la consulta popular, se aprobó el nuevo texto constitucional con 52.24% de los votos; el 47.76% se inclinó por el NO y el 8.99% fueron votos en blanco y viciados. Desde el punto de vista regional, el NO ganó tanto en la Sierra como en la Selva, lo que mostraba que los beneficios de las mejoras económicas no se estaban reflejando en muchos sectores de la población.⁵²

La duodécima Constitución Política del Perú fue promulgada el 29 de diciembre de 1993. En cuanto al régimen económico, se definió una *economía social de mercado*, dentro de la cual la iniciativa privada es libre y al Estado le compete la orientación del desarrollo del país, actuando principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (art. 58). Igualmente se asegura la igualdad de trato entre la inversión extranjera y nacional (art. 63), se garantiza la libre tenencia y disposición de moneda extranjera (art. 64), la propiedad privada (art. 71), así como la autonomía del Banco Central y su prohibición para financiar déficit fiscales (art. 84).

En cuanto al poder legislativo, se instaura un *congreso unicameral*, compuesto por 120 congresistas, electos por un período de cinco años. Con respecto a la Constitución de 1979, se mantiene la facultad del Congreso de delegar facultades legislativas al poder ejecutivo, mediante *Decretos Legislativos* sobre materias específicas y por un plazo determinado (art. 110). En lo que se refiere al poder ejecutivo, el mandato presidencial es de cinco años y el presidente puede ser reelegido de inmediato para un periodo adicional (art. 112). Se mantiene el sistema de la segunda vuelta electoral, si es que ninguno de los candidatos a las elecciones presidenciales obtiene más de la mitad de los votos, sin com-

52. El resultado más holgado a favor del NO ocurrió en el departamento de Puno, donde logró el 79.69% de los votos; sólo el 20.31% votó a favor de la aprobación de la Constitución. En Cusco, triunfó el NO con 62.24% de los votos contra sólo 37.76% del SI. La opción del SI ganó por amplio margen en Lima Metropolitana (59.97%), lo que determinó la victoria, dado el caudal electoral que representa.

putar los votos viciados, ni los votos en blanco. Finalmente, en el art. 140 se sostiene que la pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la patria en caso de guerra y de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada. En la constitución anterior, no se hacía mención explícita la causal de pena de muerte por terrorismo.

6.2 El sobrecalentamiento de la economía

1993 marca el inicio de un ciclo expansivo de la economía peruana, como lo demuestra la evolución de las tasas de crecimiento del PBI real (véase cuadro VIII.11).

Cuadro VIII.11

OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

(variaciones porcentuales reales)

	1993	1994	1995
I. Oferta global	5.5	15.2	10.9
1. PBI	6.4	13.1	7.3
2. Importaciones	1.1	25.6	26.8
II. Demanda global	5.5	15.2	10.9
1. Demanda interna	6.4	14.6	11.9
a. Consumo privado	4.5	9.7	8.1
b. Consumo público	1.3	9.9	12.4
c. Inversión bruta interna	13.4	28.9	20.3
i. Privada	13.0	32.7	23.4
ii. Pública	15.1	13.4	5.4
2. Exportaciones	1.7	17.7	6.9

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1998*, p.142

Entre 1993 y 1995, gracias a un incremento de todos los componentes de la demanda agregada o global, aumenta el PBI. La demanda interna, que se había reducido en 1992 en -1.4%, se eleva en 6.4%, mientras que la demanda externa (exportaciones) mostró un aumento de 17.7%, el incremento anual más alto del primer gobierno de Fujimori. Ello generó que crecieran los diversos sectores de la economía, como se observa en el cuadro VIII.12.

Cuadro VIII.12

**PRODUCTO BRUTO INTERNO
POR SECTORES PRODUCTIVOS**
(variaciones porcentuales)

	1993	1994	1995
agropecuario	8.7	13.8	7.4
pesca	20.9	29.0	-18.9
minería	8.7	3.9	3.1
manufactura	4.8	16.7	4.7
construcción	14.1	34.5	17.6
comercio	3.7	16.7	11.2
otros servicios	3.7	16.7	11.2
PBI	6.4	13.1	7.3

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1998*, p. 146

El crecimiento mostrado estuvo relacionado, tanto con la desaparición del fenómeno del niño, como con la expansión de las políticas monetarias y fiscales, el aumento de la inversión y el incremento del crédito en dólares. Sin embargo, este crecimiento estuvo acompañado de un deterioro de la brecha externa, cuyo financiamiento provenía de la entrada de capitales (principalmente de corto plazo) como se muestra en el cuadro VIII.13.

Cuadro VIII.13

CUENTAS EXTERNAS 1993-1995
(como porcentaje del PBI)

	1993	1994	1995
balanza en cuenta corriente	-5.6	-5.3	-7.3
balanza comercial	-1.5	-2.0	-3.7
exportaciones	8.6	9.2	9.5
importaciones	-11.1	-13.1	-12.9
cuenta financiera	4.5	7.8	5.2
sector privado	3.0	7.6	4.3
sector público	1.2	-0.7	-0.2
capitales de corto plazo	0.3	0.9	1.1

Fuente: Adaptado de Banco Central de Reserva, *Memoria 1998*, p. 162.

El problema de una brecha externa se relaciona con la sostenibilidad de la estrategia económica. El auge productivo está asociado a una elevación de las importaciones, pues para producir más, se requiere importar más materias primas y tecnología; por ello, mientras la brecha pueda seguir financiándose con la entrada de capitales y estos se orienten prioritariamente a actividades exportadoras, no existe un problema de mediano plazo. Sin embargo, si las importaciones son mayormente de bienes de consumo, es decir, sólo incrementan el consumo pero no representan inversión futura, pueden significar un bloqueo al crecimiento. Entonces, se trata de dos escenarios relacionados con la sostenibilidad:

- a. Las importaciones son mayormente de materias primas y bienes de capital. Una vez que éstas se utilicen en la producción de bienes exportables, el déficit comercial de hoy significa superávit comercial de mañana.
- b. Las importaciones son básicamente de bienes de consumo. En este escenario, la brecha crece y se financia, mientras ingrese capital externo que la sostenga. En caso de que ese flujo se corte (por razones endógenas o exógenas), la economía se ajusta drásticamente.

Por esta razón, el análisis de la situación externa es relevante. Las exportaciones en el período 1993-1995 tuvieron el comportamiento que se muestra en el cuadro VIII.14.

Cuadro VIII.14

EXPORTACIONES 1993-1995

(millones de US dólares)

	1993	1994	1995
1. Tradicionales	2317.7	3162.5	3989.7
2. No tradicionales	1016.4	1214.6	1444.9
3. Otros	182.1	221.2	154.4
Total exportaciones	3516.2	4598.3	5589.1

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1998*, p. 163.

Las exportaciones *tradicionales*, que representan en promedio el 70% del total exportado y agrupan principalmente a minería y pesca (éstas representan el 60% del total de las exportaciones tradicionales), crecieron 72% entre 1993 y 1995. Este aumento se dio en el valor exportado, que incluye volumen exportado y precio. En el trienio analizado, los precios de los principales productos de exportación tradicional tuvieron una evolución que se aprecia en el cuadro VIII.15.

Cuadro VIII.15

PRECIOS DE EXPORTACIONES TRADICIONALES
(variación porcentual 1993-1995)

	Variación
harina de pescado	12.9
algodón	34.9
azúcar	85.3
café	120.8
cobre	57.8
estaño	22.70
oro	9.23
plata refinada	24.4
plomo	99.6
zinc	28.7

Fuente: Banco Central de Reserva, *Memoria 1996*, p. 146.

Todos los precios aumentaron significativamente. Si se observa que se trata de productos clasificables como *commodities*, se comprende que los precios sean determinados en los mercados mundiales; por ello no podía asegurarse (ni puede asegurarse ahora), que fueran a mantener esa tendencia.

Por su lado, las exportaciones no tradicionales representan el 30% del total exportado, agrupan a textiles (32% del total no tradicional), productos agropecuarios (18.4%), productos pesqueros (13.5%), entre otros. El predominio de las exportaciones tradicionales es un hecho objetivo que ha llevado a varios autores

a sostener que el modelo económico peruano es primario-exportador.⁵³

Las importaciones evolucionaron de acuerdo con la información que se presenta en el cuadro VIII.16.

Cuadro VIII.16

IMPORTACIONES SEGÚN USO O DESTINO ECONÓMICO
(millones de US dólares)

	1993	1994	1995
1. Bienes de consumo	934.1	1365.1	1783.7
2. Insumos	1858.7	2302.0	3236.0
3. Bienes de capital	1142.9	1698.4	2392.6
4. Otros bienes	186.9	230.1	341.7
5. Total importaciones	4122.8	5595.6	7754.0

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1998*, p. 166

Las importaciones de bienes de consumo aumentaron en más de 90%; las de insumos aumentaron en 74% y las de bienes de capital en 109%. Por lo tanto, las importaciones tuvieron un incremento de 88% entre 1993 y 1995, mayor que el aumento de exportaciones en el mismo periodo, que fue de 58.9% en una coyuntura de incremento de los precios de las principales exportaciones tradicionales.

Este fenómeno, que relaciona el crecimiento del PBI con una brecha externa creciente es llamado *sobre calentamiento*. La brecha aumenta porque las importaciones crecen más que las exportaciones, lo que significa que la economía puede crecer sin recalentarse, siempre y cuando el *jalón* venga por demanda externa (exportaciones) y no por demanda interna (es decir, inducido por la política económica).

El sobre calentamiento se origina cuando la demanda interna aumenta por encima del incremento de la oferta interna; ello pre-

53. Véase, por ejemplo, Dancourt, Oscar, *Reformas Estructurales y Política Macroeconómica en el Perú: 1990-1996*, Lima: Universidad Católica del Perú, Documento de trabajo N° 134, 1997.

siona importaciones y/o la inflación interna. Luego de cerrar 1992 en 56.7%, la inflación bajó a 39.5% en 1993, a 15.4% en 1994 y a 10.2% en 1995. ¿Qué ocurrió en el trienio 1993-1995? La demanda interna aumentó 6.4%, 14.6% y 11.9%, respectivamente, mientras que el PBI (del cual una parte se exporta) aumentó 6.4%, 13.1% y 7.3% en los tres años considerados. ¿Cómo se aumentó la demanda interna al nivel de presionar sobre la brecha externa? Aquí entra el análisis de la política económica (monetaria y fiscal) que fue expansiva en el período.

Por el lado de la *política fiscal*, el *sobreconsumo* fue originado en el gasto preelectoral y en los programas de recuperación de la infraestructura. Los gastos de capital del gobierno central aumentaron de 2.8% del PBI en 1993 a 3.6% del PBI en 1995, mientras que los gastos corrientes se elevaron de 11.5% del PBI en 1993 a 13.2% en 1995.⁵⁴

En cuanto a la *política monetaria*, el *sobreconsumo* ocurrió a pesar de las reducciones en el ritmo de expansión de la base monetaria. Aquí el punto clave está en el hecho de que en el Perú coexisten dos monedas: el dólar y el sol. El Banco Central restringe la tasa de crecimiento de la emisión en soles, pero los agentes económicos optan por endeudarse en dólares que ingresan a través del sistema bancario, gracias a la libre movilidad de capitales. La escasez de soles (que determinó la disminución de la inflación) fue reemplazada por la abundancia de dólares. La evolución de los depósitos y créditos en dólares se presenta en el cuadro VIII.17.

Cuadro VIII.17

EVOLUCIÓN DE LOS DEPÓSITOS Y CRÉDITOS EN DÓLARES

(miles de millones de dólares)

	Depósitos en dólares	% del total de depósitos	Créditos en dólares	% del total de créditos
1993	3.875	82	2.732	79
1994	5.280	76	4.407	74
1995	6.027	74	5.831	71

Fuente: Banco Central de Reserva, *Nota Semanal*, varios números.

54. Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1998*, p. 186.

La dolarización de la economía peruana alcanzaba porcentajes mayores que 70%. Estos depósitos son medidos por los depósitos o por los créditos otorgados. Los créditos en dólares eran tomados por la banca local del exterior, por el diferencial en las tasas de interés (pagaban una tasa de interés al exterior menor que la que cobraban internamente cuando prestan el dinero) y porque no están sujetos a encaje. De este modo, este dinero que ingresa del exterior sostiene el sobreconsumo del sector privado, quien se endeuda internamente y mantiene o incluso eleva sus niveles de consumo. Visto de otro modo, actuar sobre la cantidad de soles sin afectar la de dólares disminuía la inflación pero no permitía disminuir la brecha externa, pues las importaciones continuaban aumentando con los dólares que ingresaban a través del sistema financiero.

Esta situación llevó a la percepción de que la política monetaria perdía potencia, pues “[...] no puede regular la oferta de crédito agregada, cualquiera sea el régimen cambiario”.⁵⁵ La única forma de conseguirlo era limitando, mediante algún mecanismo, la libre movilidad de capitales.

En consecuencia, el período 1993-1995 correspondió a una expansión de la economía peruana, en un contexto de equilibrio fiscal, inflación en disminución y apertura hacia el exterior. Las dificultades, como se ha sostenido, se relacionaron con la brecha externa, pues el exceso de gasto (básicamente privado) presionó sobre las importaciones. Esta situación fue posible porque la apertura de la cuenta de capitales y el entorno general de la economía (nacional e internacional), originó atracción de capitales extranjeros que entraron a la economía, tanto como inversión extranjera directa, como por el sistema bancario privado. De este modo, la balanza de capitales estaba financiando a la balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos, situación que era sostenible si los capitales seguían entrando y si aumentaban significativamente las exportaciones, lo que estaba vinculado con los megaproyectos, especialmente del sector minero. Caso contrario, la volatilidad de los capitales, ejemplificada por la crisis mexicana de 1994 (denominada “efecto tequila”), sembraría dudas con respecto a la soste-

55. Dancourt, Oscar, *op.cit.*, p. 28.

nibilidad. Ante ello cabían dos opciones: mantener el esquema y confiar que no se interrumpiría la atracción que Perú implicaba para los capitales extranjeros u optar por una reducción de la brecha, mediante una combinación de políticas fiscales y monetarias. Este último escenario ocurriría durante los primeros años del segundo gobierno de Fujimori.

7. *Síntesis*

Fujimori llegó al poder como un *outsider político* que enfrentaba sin un programa económico definido un caos macroeconómico que requería de una terapia de choque de grandes proporciones y que fue anunciado el 8 de agosto de 1990. La situación económica heredada no era el único problema; el terrorismo había cobrado muchas vidas y, como fruto de los ataques terroristas, la infraestructura del país se hallaba deteriorada. A ello había que agregarle el aislamiento de la comunidad financiera internacional y la sensación de frustración de la población con respecto al futuro.

Revertir este entorno era una tarea de titanes. En el lado económico Fujimori se adhirió a la lógica del libre mercado, abriendo la economía al exterior, liberalizando los precios y asignándole ideológicamente al Estado un nuevo papel, pues pasó de un Estado productor de bienes y servicios se pasaría a uno regulador, para lo cual se iniciaría un proceso de privatización de las empresas públicas. Como la lógica del modelo sugiere que la inversión privada, tanto nacional como extranjera, sea el motor del crecimiento, una de las condiciones era estabilizar la economía; la otra era reinsertarse en la comunidad financiera internacional, lo que suponía un acercamiento a los organismos financieros internacionales y proceder a la re inserción. Se pusieron en marcha una serie de reformas estructurales que transformaron la economía peruana hacia el liberalismo.

En el campo de la seguridad interna, Fujimori se propuso como meta eliminar el terrorismo, para lo cual las Fuerzas Armadas pasarían a jugar un papel preponderante en la tarea. Si combinamos la implementación del nuevo modelo con este último elemento se conformó una alianza implícita entre Fujimori, las Fuerzas Armadas y los organismos financieros internacionales. Internamen-

te, Fujimori apareció como un caudillo que establecería una relación directa con el pueblo, sin que medien los partidos políticos (a los que él mismo culpaba del atraso del país). De ahí que, bajo este esquema, no haya sido extraño el autogolpe de 1992, pues el Congreso bloqueaba algunas de las reformas estructurales y especialmente buscaba impedir el poder que Fujimori le entregaría a las Fuerzas Armadas para hacer frente al terrorismo.

Esta combinación de factores atrajo capitales del exterior, que ingresaron al país gracias a la apertura de la economía. La inversión extranjera directa, sea para comprar empresas públicas o para crear empresas, los flujos de dólares que ingresaban a través del sistema bancario y la bolsa de valores fueron los principales canales por los cuales fluyeron capitales hacia el país. Ello permitió el crecimiento de la economía entre 1993 y 1995, lo que unido a los evidentes avances en la lucha antiterrorista posibilitó la reelección de Fujimori en 1995, pero al mismo tiempo sobrecalentó la economía. La inflación se redujo de 7,650% en 1990 a 15% en 1994 y la economía de una recesión de -4.9% en 1990 pasó a crecer 13.1% en 1994. Sin embargo, el ingreso de capitales del exterior, sumado a la campaña por la reelección, generó un exceso de gasto que llevó a un crecimiento explosivo de las importaciones, financiadas por los mismos capitales que llegaban del exterior. El consiguiente aumento en la brecha externa determinó que se procediera, a partir de 1995 a enfriar la economía, el cual es tema del siguiente capítulo. Esto se hizo por el temor a una reversión en los capitales que podía llevar a un ajuste drástico. En lugar de ello, se optó por un ajuste gradual.

La estabilización de la economía y los éxitos en la lucha antiterrorista son logros innegables del primer gobierno de Fujimori. Sin embargo, se cuestionaron muchas cosas. Entre ellas, destacan aspectos vinculados con los derechos humanos, el poder judicial, un estilo de gobierno autoritario y, en el plano económico, la quiebra de muchas empresas como consecuencia de la violenta apertura hacia el exterior. En el plano social, tema del capítulo subsiguiente, el modelo no brindaba los resultados sociales esperados: el empleo no se reactivaba y la pobreza se alcanzaba al 49% de la población en 1994, mientras que la pobreza extrema o indigente al 20%. A continuación vendrían las reformas en los sectores sociales y en el aparato institucional,

conocidas como reformas de segunda generación. Algo sí queda claro: si un modelo económico no rinde resultados sociales en un tiempo prudencial, gradualmente, los cuestionamientos al mismo empiezan a ser el *pan de cada día*. Pese a ello, la identificación directa entre Fujimori y el pueblo posibilitó que éste le diera la opción de continuar en el gobierno por cinco años más, tema del capítulo siguiente.

IX. Aspectos políticos y evolución económica durante el segundo gobierno de Fujimori (1995-2000)

1. Introducción: las elecciones presidenciales y municipales de 1995

Como se ha reseñado en el capítulo anterior, la Constitución Política promulgada en 1993 permitía la reelección presidencial. Fujimori se presentó a la reelección en un contexto signado por amplios índices de aprobación de su gestión por parte de la opinión pública. Entre enero de 1994 y abril de 1995, la aprobación a la gestión presidencial fluctuó entre 58% (febrero 1994) y 75% (abril 1995).¹ Esta consolidación de Fujimori se debió a varios factores. En primer lugar, las mejoras en el nivel macroeconómico. En el capítulo anterior se reseñó la tendencia declinante de la inflación (39.5% en 1993 y 15.4% en 1994) y el espectacular crecimiento del PBI (6.5% en 1993 y 13.1% en 1994). En segundo lugar, la disminución del terrorismo (sumado al hecho excepcional de la captura del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, en 1992). Y, en tercer lugar, la reducción en el número de huelgas que puede usarse como indicador de una mayor tranquilidad en la cuestión social, tal como se observa en el cuadro IX.1.

Cuadro IX.1

NÚMERO DE HUELGAS Y HORAS-HOMBRE PERDIDAS

	1990	1991	1992	1993	1994
Número de huelgas	613	315	219	151	168
Horas-hombre perdidas	15068	8881	2319	2168	1937

Fuente: Cuánto, *Perú en números 1997*, p.531

1. Tanaka, Martín, *Los espejismos de la democracia*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1998, p. 219.

Según la percepción de la opinión pública, en 1994 los principales problemas del país eran el desempleo y la pobreza; es decir, la falta de resultados sociales del modelo. No obstante, se reconocían los éxitos en la lucha contra el terrorismo y en la estabilización macroeconómica. Del mismo modo, el 62% consideraba que la economía de mercado era lo más conveniente para el país y el 56% opinaba que el Estado debía dejar la actividad productiva al sector privado; inclusive, el ministro de Economía, Jorge Camet, era respaldado por el 47% de la población en marzo de 1995.² Estos indicadores demuestran que, en general, la opinión pública estaba de acuerdo con el gobierno de Fujimori, pero que faltaba que el modelo diera frutos en los sectores sociales. El mensaje era claro: la población estaba dispuesta a darle una segunda oportunidad a Fujimori. Este apoyo se mantendría en la medida en que se atacara de manera más efectiva los aspectos sociales del modelo.

También podría sumarse a esto la tendencia electoral a votar por los independientes, no sólo en el ámbito presidencial, sino también municipal. Los partidos políticos tradicionales se encontraban descolocados en este contexto. A pesar de ello, el principal opositor a Fujimori en las elecciones presidenciales de 1995 fue el exsecretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, quien se presentó liderando una coalición independiente, respaldada por los partidos políticos tradicionales, denominada *Unión por el Perú* (UPP). Las elecciones se llevaron a cabo el 9 de abril de 1995 y los resultados generales se presentan en el cuadro IX.2.

Cuadro IX.2

RESULTADOS GENERALES 1995

Agrupación Política	Candidato	%
Cambio 90 – Nueva Mayoría	Alberto Fujimori	64.42
Unión por el Perú	Javier Pérez de Cuéllar	21.81
Partido Aprista Peruano	Mercedes Cabanillas	4.11
Code – País Posible	Alejandro Toledo	3.24
Otros		6.42
Total		100.00

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.

2. Cuánto S.A., *Perú en números 1997*, Lima, 1998, pp. 1151-1154.

En los resultados se observa que ningún partido político tradicional (AP, PPC, Partido Aprista Peruano), obtuvo más del 5% de la votación, el mínimo requerido por el Jurado Nacional de Elecciones para mantener su registro como tales ante el organismo electoral. Acción Popular obtuvo el 1.64% de los votos, mientras que la Izquierda Unida, apenas el 0.57%.

Como consecuencia, el Congreso quedó conformado del siguiente modo: Cambio 90 – Nueva Mayoría obtuvo 67 de los 120 escaños, Unión por el Perú 17, y el Partido Aprista Peruano 8. De este modo, a diferencia de lo ocurrido en 1990, durante el período 1995-2000, Fujimori gobernaría al Perú con mayoría en el congreso unicameral. Los congresistas más votados fueron Martha Chávez, Víctor Joy Way, Daniel Estrada y Fernando Olivera, los dos primeros pertenecientes a Cambio 90 - Nueva Mayoría, el tercero a UPP y el cuarto al Frente Independiente Moralizador (FIM).

El 12 de noviembre de 1995 se llevaron a cabo elecciones municipales para el período 1996-1998. Los dos principales candidatos a la alcaldía provincial de Lima fueron el exalcalde del distrito de Miraflores, Alberto Andrade (quien provenía del Partido Popular Cristiano), liderando al movimiento independiente Somos Lima, y Jaime Yoshiyama, representante oficialista, quien encabezaba a Cambio 90/Nueva Mayoría. En estas elecciones, resultó ganador Alberto Andrade con 47.8% de los votos, obteniendo Yoshiyama 44.0% de la votación. De los 43 distritos de la provincia de Lima, 20 alcaldes electos correspondieron a Somos Lima, 19 a Cambio 90-Nueva Mayoría, 3 a frentes independientes y sólo uno al partido político tradicional, Acción Popular.

El análisis de la votación distrital en Lima mostró que la alianza oficialista ganó en distritos de clases bajas, mientras que las clases medias y altas respaldaron a Andrade. Si bien es cierto el número de electores en las clases bajas es mayor, el margen con el que triunfó Cambio 90-Nueva Mayoría en esos distritos no fue lo suficientemente amplio como para obtener la alcaldía provincial. Sin embargo, la popularidad de Fujimori en las clases bajas quedó nuevamente comprobada.

De esta manera, si bien es cierto Fujimori gobernaba al país con respaldo de las Fuerzas Armadas y con mayoría en el Congreso, paulatinamente Andrade fue convirtiéndose en la figura de la oposición, especialmente después de que el presidente de la Re-

pública nombrara a Yoshiyama ministro de la Presidencia, entidad que, como se verá en el capítulo siguiente, tendría a su cargo la mayoría de programas sociales.

Este nuevo entorno político, signado por una mayor concentración del poder en manos de Fujimori, marcaría de manera más clara la tendencia presidencial hacia el autoritarismo. Sin embargo, el plano económico, el quinquenio fue difícil de manejar, sobre todo por el cambio en el entorno internacional, tema del acápite siguiente.

2. El entorno internacional: las crisis externas

La década de los noventa ha sido testigo de una serie de crisis externas que han afectado a varias economías emergentes. Las crisis han tenido un denominador común: la salida repentina de los capitales extranjeros de la región hacia lugares considerados más seguros. Las principales de ellas han sido las siguientes: México (1994), Turquía (1994), Venezuela (1994), la Argentina (1995), el sudeste asiático (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999). Ellas han determinado en gran parte, el rumbo de la política económica durante el segundo gobierno de Fujimori. Por eso, conviene recapitular, antes de analizar la evolución del Perú a partir de 1995, las crisis externas, particularmente las de México y el sudeste asiático.

Como parte del consenso de Washington, muchas economías emergentes optaron por abrirse al exterior, lo que implicó no sólo una liberalización comercial (la parte de arriba de la balanza de pagos), sino también financiera, tanto en lo que respecta a la apertura al ingreso de capitales del exterior (la parte de debajo de la balanza de pagos), como al sistema financiero interno. La *afluencia de capitales extranjeros* en variadas formas (inversión extranjera directa, bolsa de valores, sistema bancario privado, etc.) generó un superávit en la cuenta de capitales, que sirvió para financiar la brecha externa (medida por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, como porcentaje del PBI). En términos simples, los excesos de importaciones sobre exportaciones eran financiados por capitales que venían del exterior y que ingresaban gracias a la libre movilidad de capitales, que encontraban en los países gran libertad de movimiento, característica de un

entorno liberal. Las crisis ocurrieron cuando esos capitales salieron (o dejaron de entrar), originando que el exceso de importaciones ya no pudiera financiarse. En esas circunstancias, las economías se ajustaron y dejaron de crecer. El influjo de capitales hacia las economías emergentes puede visualizarse en el cuadro IX.3.

Cuadro IX.3

FLUJOS DE CAPITALES HACIA ECONOMÍAS EMERGENTES

País	Período de afluencia masiva	Flujo/PBI al final del período	Afluencia anual máxima
Argentina	1991-94	9.7	3.8
Brasil	1992-94	9.4	4.8
Chile	1989-94	25.8	8.6
Colombia	1992-94	16.2	6.2
Indonesia	1990-94	8.3	3.6
Malasia	1989-94	45.8	23.2
México	1989-94	27.1	8.5
Perú	1991-94	30.4	10.8
Filipinas	1989-94	23.1	7.9
Polonia	1992-94	22.3	12.0
Corea	1991-94	9.3	3.5
Tailandia	1988-94	51.5	12.3
Turquía	1992-93	5.7	4.1
Venezuela	1992-93	5.4	3.3

Fuente: Calvo Guillermo y Carmen Reinhart, *When Capital Inflows Come to a Sudden Stop: Consequences and Policy Options*, mimeo, University of Maryland, 1999, p. 5.

Este marco general, consecuencia de la globalización financiera, ha generado una amplia literatura en cuanto a los orígenes de la salida de capitales y a los mecanismos para evitarla.³ Si bien es cierto la forma como entraron los capitales difiere de país a

3. La literatura es abundante. Se sugiere revisar, Sachs, Jeffrey y Steven Radelet, *The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects*, Brookings Papers on Economic Activity, N° 1, 1998, pp. 1-91; Meigs, James, "Mexican Monetary Lessons", en *The Cato Journal*, vol.17, N°1, 1999, pp.1-32; Kochlar, Kalpana, Loungani Prakash y Mark Stone, *The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons*, Washington: IMF Working Paper 98/128, 1998, entre otros.

país, todos enfrentaron el temor de vivir una experiencia similar, por lo que diseñaron sus políticas económicas e institucionales internas con la finalidad de sortearlas, sin poner en riesgo los logros obtenidos, tanto en la estabilización como en el crecimiento.

Antes de analizar las causas de las crisis, es necesario distinguir dos momentos: por un lado, el período en el que el país es receptor de capitales y, por otro, aquél en que deja de serlo. En el cuadro IX.3 se observa una afluencia masiva de capitales hacia diversas economías emergentes hasta 1994. Ese año coincide con la crisis mexicana, la primera de este tipo. Como puede notarse, el Perú fue el tercer lugar de destino de los capitales, medido por el ingreso de los mismos como porcentaje del PBI. De ahí en adelante, han ocurrido reversiones de distintas magnitudes, destacando los casos de México (6% del PBI entre 1993 y 1995), la Argentina (4% entre 1994 y 1995), Indonesia (5% entre 1996 y 1997), Corea (11% entre 1996 y 1997), Tailandia (26% entre 1996 y 1997) y Turquía (10% entre 1993 y 1994). A riesgo de ser excesivamente simplificador, puede afirmarse que el Perú pasó de una situación de abundancia de capitales externos hasta 1997, para luego sufrir la escasez de los mismos.

En un primer momento, la entrada de capitales a un país relaja la restricción externa típica de las economías en desarrollo (hoy llamadas emergentes). El exceso de moneda extranjera que ingresa al país genera un rápido aumento de las importaciones, crecimientos significativos del PBI, acumulación de reservas y apreciación o disminución del tipo de cambio. En esas circunstancias, las autoridades monetarias compran dólares para evitar una disminución mayor del tipo de cambio, con lo cual acumulan reservas. La inyección de moneda nacional aumenta la demanda interna, lo que eleva el PBI, que se sostiene gracias a las mayores importaciones de insumos y bienes de capital, realizadas con los dólares que ingresan a la economía.

Entre 1991 y 1993, el flujo neto de recursos externos hacia América Latina fue de US\$ 166 billones de dólares, mientras que los déficit en cuenta corriente ascendieron a US \$ 98 billones. Del total de los capitales que ingresaron a la región, México recibió el 45% de ellos, es decir, US \$ 75 billones de dólares y la Argentina US\$ 29 billones.

México fue el primer país en la década de los noventa que afrontó este tipo de crisis. La liberalización comercial en este país ocurrió en 1985. En 1987 adoptó un programa de estabilización (que incluyó la fijación del tipo de cambio, con la finalidad de utilizarlo como un ancla para disminuir la inflación) y puso en marcha un programa gradual de reformas estructurales en favor del libre mercado. Estas reformas impactaron positivamente en el crecimiento del PBI, que aumentó a una tasa promedio anual de 3.1% entre 1989 y 1994. En 1993, la inflación en México fue de un solo dígito, luego de más de dos décadas de convivir con tasas de inflación superiores a 10%. Este panorama de buen comportamiento económico y reformas estructurales atrajo capital extranjero, amplificado por una reducción en las tasas de interés de Estados Unidos (de modo que los capitales migraron en la búsqueda de mercados más atractivos) y por el hecho de que en 1993 México ingresó al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (NAFTA, según sus siglas en inglés).

El ingreso de dólares a la economía mexicana en un entorno de liberalización financiera originó un incremento de la oferta interna de créditos en moneda extranjera principalmente a través del sistema bancario. En 1988, el flujo neto de créditos al sector privado fue de US\$ 193 millones, mientras que en 1993 llegaron a US\$ 23.2 billones de dólares. En este período, México no puso en marcha políticas expansivas, por lo que los *fundamentos macroeconómicos* no hacían presagiar una crisis. Sin embargo, mantenía un alto déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y una moneda nacional sobrevaluada, cuyo origen estaba en el exceso de gasto, financiado por la voluminosa entrada de capital extranjero. En 1991 se estableció un sistema de bandas cambiarias, mediante el cual el tipo de cambio fluctuaba dentro de un sistema de un piso y un techo (denominado banda), definidas por la autoridad monetaria. Si se elevaba por encima del techo de la banda, el Banco Central vendía dólares para reducirlo; si se reducía por debajo del piso de la banda, compraba dólares para elevarlo. La primera situación ocurrió cuando los capitales comenzaron su huida, mientras que la segunda, cuando los capitales entraban a la economía.

En 1994 se produce una salida sorpresiva de los capitales de México y se inicia la crisis denominada *efecto tequila*. No sólo

ocurrió que salieron del país, sino que los acreedores extranjeros exigían a los deudores que paguen sus obligaciones. El sistema financiero mexicano se había endeudado con el exterior y luego había prestado los fondos internamente al sector privado. La salida de capitales generó una situación de pánico financiero, lo cual originó que los agentes económicos intentaran cobrar sus deudas. Como la salida de capitales frena el crecimiento, los agentes económicos internos enfrentaron problemas para poder cumplir sus obligaciones con los bancos mexicanos (lo que se manifestó en un aumento en los índices de morosidad), lo que a su vez determinó, que estos tampoco puedan cumplir con sus obligaciones con el exterior.

Paralelamente, la salida de capitales presionó el tipo de cambio hacia el alza (se contrae la oferta de dólares), por lo que el Banco Central salió al mercado a *defender el tipo de cambio*, mediante dos medidas: en primer lugar, la venta de dólares, lo que disminuye las reservas y en segundo lugar, los aumentos en la tasa de interés, en un intento de mantener la atracción al capital extranjero. Sin embargo, a medida que las reservas disminuían, el pánico financiero aumentó, lo que retroalimentó la crisis. México tenía US\$ 28 billones de dólares en reservas en febrero de 1994, mientras que en diciembre sólo US\$ 6 billones. El Banco Central ya no podía defender más el tipo de cambio, por lo que tuvo que dejarlo flotar el 22 de diciembre. En ese momento, la deuda mexicana de corto plazo era de US\$ 28 billones, pero en reservas sólo tenía US\$ 6 billones. Por lo tanto, enfrentaba un problema de iliquidez.

En esas circunstancias, el FMI le otorgó un préstamo de emergencia al gobierno por US\$ 47 mil millones de dólares (13.5% del PBI), para que éste pueda pagar las deudas con el exterior. La confianza en el país se recuperó rápidamente y en 1996 México reanudó su crecimiento.

En opinión de Sachs y Radelet,⁴ México era vulnerable a la crisis porque pasó por un período de iliquidez, en el sentido que las obligaciones de pago de corto plazo excedían a las reservas disponibles en el Banco Central. Este indicador resulta de singular

4. Sachs, Jeffrey y Steven Radelet, *op.cit.*, 1998, p. 8.

importancia, pues no es relevante quién tenga la deuda (sea el gobierno o el sector privado); desde la percepción del inversionista, lo importante es que el país tenga cómo pagar. Los dos escenarios posibles son los siguientes:

- a. Si el gobierno tiene una deuda de corto plazo mayor que la cantidad de reservas disponibles, entonces todos los acreedores externos se apresuran a cobrar, pues perciben que *el último que llega no cobra*.
- b. Si los deudores son bancos privados y sus obligaciones de corto plazo exceden las reservas del país, ocurre el mismo fenómeno; la percepción es que si el gobierno se convierte en prestamista de última instancia a través del Banco Central, el nivel de reservas no alcanzaría para el cumplimiento de las obligaciones con el exterior.

En cualquiera de las dos situaciones, *los capitales entran en pánico y huyen en manada*. Esto no depende de la situación fiscal, ni de la inflación, es decir, de lo que los economistas denominan *fundamentals*, que pueden estar en orden. Por ello se trata de una crisis originada no en aspectos macroeconómicos, sino más bien en el comportamiento de los acreedores, en cuanto a la percepción que tienen respecto de las posibilidades de pago del país.

Pero, ¿qué originó la abrupta reversión de capitales? La interacción de factores políticos, sociales y errores en la política económica.⁵ A inicios de 1994 se produjo el conflicto de Chiapas, un problema vinculado con la búsqueda de reivindicaciones de los indígenas ante el gobierno. En marzo, fue asesinado el candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colossio. Estos hechos originaron incertidumbre entre los inversionistas extranjeros que exigieron una mayor tasa de interés (dado el riesgo causado por la inestabilidad política). Sin embargo las autoridades mexicanas respondieron aumentando la liquidez en pesos, con la finalidad de evitar el aumento en las tasas de

5. Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell y Andrés Velasco, *The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?*, Cambridge: NBER, Working paper, N° 5142, 1995.

interés. La mayor liquidez no sólo no evitó la subida en las tasas de interés, sino que, dada la incertidumbre, se dirigió a la compra de dólares, presionando aún más el tipo de cambio. El Banco Central se resistía a ampliar el techo de la banda, por lo que vendió dólares (disminuyendo las reservas) y precipitando el pánico entre los inversionistas, que iniciaron su huída.

En síntesis, en una primera etapa, se sobrevalúa la moneda nacional por factores internos o externos; luego, la salida de los capitales (que simplemente puede ser la respuesta de los agentes económicos, que compran dólares, pues si saben que la moneda nacional está sobrevaluada, esperan que en algún momento el tipo de cambio nominal suba) presiona el tipo de cambio hacia el alza. Aquí comienza la segunda etapa, que ocurre cuando el Banco Central intenta defender el tipo de cambio (es decir, evitar que suba abruptamente) y se inicia un período de pérdida de reservas. Finalmente, cuando el nivel de reservas llega a niveles muy bajos, la autoridad monetaria abandona la defensa del tipo de cambio y procede a devaluar o simplemente deja flotar al tipo de cambio. Entonces, los acreedores externos entran en una situación de pánico financiero, presionando a sus acreedores internos para que paguen sus deudas, la mayoría de las cuales fue contraída a corto plazo. Así, *la devaluación es el símbolo de la crisis, pues refleja el agotamiento de las reservas, precedida por el intento de defender la estabilidad en el tipo de cambio*. Luego, viene un período de estancamiento económico, que conduce a una mejora en la brecha externa, debido tanto al hecho de que el país importe menos como a la corrección de la sobrevaluación de la moneda nacional.

El caso del *sudeste asiático de 1997* ilustra una situación similar. La región entró en crisis luego de varias décadas de un comportamiento macroeconómico envidiable, lo que, sumado a las mejoras sociales, llevó a que se aluda a ello como el milagro económico asiático.⁶ La liberalización financiera de inicios de la década de los noventa permitió un enorme ingreso de capitales que sobrevaluó las monedas nacionales; ese dinero se canalizó internamente gracias a una expansión sin precedentes del sistema

6. Banco Mundial, *El milagro del Asia Oriental*, Washington, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 1993.

bancario, dada la liberalización del sistema financiero doméstico. En Indonesia, el número de bancos privados aumentó de 74 en 1988 a 606 en 1994. Sin embargo, la rápida expansión de los servicios financieros no fue acompañada de un adecuado sistema de supervisión y regulación, por lo que el endeudamiento de corto plazo del sistema bancario privado con el exterior encontró un camino muy fértil. Más aún, la atracción que generaba el sudeste asiático posibilitaba que los capitales se pelearan por entrar. Este marco hace a las economías vulnerables ante una eventual huida de los capitales. La evolución del financiamiento externo que se muestra en el cuadro IX.4 es ilustrativa al respecto.

Cuadro IX.4

FINANCIAMIENTO EXTERNO EN EL SUDESTE ASIÁTICO (billones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998
Déficit en cuenta corriente	-24.6	-41.3	-54.9	-26.0	17.6
Inversión extranjera privada	40.5	77.4	93.0	-12.1	-9.4
Préstamos privados del exterior	28.2	61.8	74.0	-7.6	-17.3
Flujos netos públicos del exterior	7.0	3.6	-0.2	27.2	24.6

Fuente: Sachs, Jeffrey y Steven Radelet, *The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects*, Washington DC: Brookings Papers of Economic Activity, N° 1, 1998, Anexo estadístico, Tabla 1.

Los datos presentados en el cuadro IX.4 comprenden a Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas. Los países tenían una situación macroeconómica estable, caracterizada por baja inflación, equilibrio fiscal y altos niveles de ahorro interno. Sin embargo, puede notarse el incremento previo a la crisis tanto de la inversión extranjera como de los préstamos tomados por el sistema financiero del exterior. La situación se revierte en 1997, por un cambio en la percepción del exterior con respecto a la vulnerabilidad de estas economías ante una huida de capitales. Como se ha manifestado, ello ocurre cuando la ratio de la deuda a corto plazo/nivel de reservas es mayor que 1. En esas circunstancias explota la crisis, básicamente privada, por el pánico ante la

posibilidad de una situación de moratoria. Por ello, en el cuadro IX.5 se presenta la ratio mencionado para una muestra de países.

Cuadro IX.5

**DEUDA DE CORTO PLAZO Y RESERVAS:
PAÍSES SELECCIONADOS**

	Deuda corto plazo junio 1994	Reservas junio 1994	Ratio junio 1994	Deuda corto plazo junio 1997	Reservas junio 1997	Ratio junio 1997
Argentina	17557	13247	1.325	23891	19740	1.210
Brasil	28976	41292	0.702	44223	55849	0.792
Chile	5447	10766	0.506	7615	17017	0.447
Colombia	3976	7718	0.515	6698	9940	0.674
Indonesia	18822	10915	1.724	34661	20336	1.704
Corea	35204	21865	1.623	70612	34070	2.073
Malasia	8203	32608	0.252	16268	26588	0.612
México	28404	16509	1.721	28226	23775	1.187
Perú	2157	5611	0.384	5368	10665	0.503
Filipinas	2646	6527	0.405	8293	9781	0.848
Taiwán	17023	90143	0.189	21966	90025	0.244
Tailandia	27151	27375	0.992	45567	31361	1.453
Turquía	8821	4279	2.061	13067	16055	0.814
Venezuela	4382	5422	0.808	3629	13215	0.275

Fuente: Sachs, Jeffrey y Steven Radelet, *The Onset of the East Asian Crisis*, Cambridge: NBER, Working paper, N° 6680, Anexo estadístico, Tabla 13, 1998.

En junio de 1994, la vulnerabilidad, manifestada en una ratio mayor que 1, era visible en la Argentina, Indonesia, Corea del Sur, México y Turquía. Con excepción de Indonesia y Corea del Sur, entre 1994 y 1995, los otros tres países hicieron crisis. En junio de 1997, la situación seguía siendo complicada para la Argentina, Indonesia, Corea del Sur --donde la ratio había empeorado--, México --pero con una mejora en la ratio-- y aparecía Tailandia. Justamente, la crisis del sudeste asiático detona en Tailandia el 2 de julio de 1997, cuando sus autoridades monetarias dejan flotar al bath. Cabe mencionar, que Turquía y México ya habían pasado la crisis, gracias a préstamos de emergencia del FMI.

Esta visión muestra que el factor desencadenante de la crisis es el cambio de percepción de los inversionistas extranjeros, que aumentan sus temores y deciden huir cuando la ratio sobrepasa 1. Sin embargo, hubo otros factores que influyeron, como las condi-

ciones en los mercados internacionales y la aparición de varias debilidades de las economías asiáticas. A continuación se resumen las causas adicionales de la crisis asiática:

- a. Lento crecimiento exportador en la década de los noventa. El ingreso de capitales antes de la crisis “apreció” las monedas nacionales, lo que desincentivó las exportaciones. A ello habría que agregarle la devaluación de 50% de China, en enero de 1994 y su impresionante crecimiento (9% anual), así como la recuperación mexicana. China pasó de exportar US\$ 20 billones de dólares en 1976 a US\$ 150 billones en 1996, mientras que las exportaciones mexicanas se elevaron de US\$ 52 billones en 1993 a US\$ 96 billones de dólares en 1996. En ambos casos, el incremento en exportaciones incluyó textiles, componentes automotrices y maquinaria electrónica, convirtiéndose en competidores directos del sudeste asiático.
- b. La falta de sistemas de supervisión y regulación financiera adecuada. Este hecho es destacado por el FMI como uno de los causantes de la crisis. Otros investigadores, como Sachs y Radelet, le prestan menor importancia considerando dos hechos: la naturaleza no anticipada de la crisis y el continuo ingreso de capitales hasta semanas antes que la crisis estallara.⁷ Contra este último argumento, Krugman sostiene que los préstamos del exterior continuaron, pues los acreedores sabían que aparecería un prestamista de última instancia, que podía ser el mismo gobierno (aunque con dificultades por la reducción en sus reservas) o el FMI (como efectivamente ocurrió).⁸

A la crisis del sudeste asiático siguió un derrotero similar al del caso mexicano. Cuando los capitales huyeron, los Bancos Centrales defendieron la estabilidad del tipo de cambio vendiendo dólares y elevando la tasa de interés. Llegó un momento en que la pérdida de reservas hizo insostenible la situación y las autoridades

7. Sachs, Jeffrey y Steven Radelet, *The Onset of the East Asian Crisis*, Cambridge: NBER Working paper, N° 6680, 1998.

8. Krugman, Paul, *What Happened to Asia?*, mimeo, 1998.

monetarias se vieron obligadas a dejar flotar sus respectivos tipos de cambio. Finalmente, se produjo un préstamo de emergencia del FMI⁹ acompañado de un programa de reformas estructurales (especialmente en el sistema financiero). Este último elemento permitió la recuperación de México en forma casi instantánea. En el caso del sudeste asiático el asunto fue mucho más paulatino, pues de lo que se trata es de recuperar la confianza y ello no siempre se produce de manera automática.

¿Qué lecciones dejaron las crisis de México y la del Sudeste Asiático?

1. Las crisis externas se originan en la liberalización financiera. De aquí no debe inferirse que la liberalización es dañina para una economía; más aún, economías como la peruana requieren de recursos externos para poder crecer. La lectura correcta es que el mercado financiero debe estar adecuadamente regulado.
2. Los equilibrios macroeconómicos son una condición necesaria, pero no suficiente para evitar una crisis. La crisis brasileña de 1999 sí estuvo vinculada con los fundamentos macroeconómicos, pues sus dificultades provenían del frente fiscal. En el caso del sudeste asiático, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no fue percibido por las autoridades como un problema grave, pues el ingreso de capitales que la financiaba, generó un *boom* de inversión y no de consumo. Lo que no vieron fue que una parte importante del capital que entraba a sus economías era deuda de corto plazo del sector privado con el exterior. De ahí el *boom* de crecimiento inicial y la necesidad de prestamistas de última instancia para solucionar la crisis.
3. El nivel de reservas del Banco Central es crucial, pues la autoridad monetaria es percibida como un *prestamista de úl-*

9. Entre agosto y diciembre de 1997, el FMI otorgó tres préstamos de emergencia al sudeste asiático. Tailandia recibió en agosto US\$ 18 billones (12.1% del PBI), Indonesia acordó un préstamo de US\$ 35 billones en noviembre (18.1% del PBI) y Corea del Sur, firmó un acuerdo por US\$ 57 billones en diciembre (11.7% del PBI).

tima instancia, tanto para los bancos comerciales como para el gobierno y el sector privado. En el evento de un pánico financiero, los acreedores externos, actuando racionalmente, buscan cobrar sus deudas.

4. El pánico financiero puede ocurrir simplemente cuando los acreedores externos perciben que sus préstamos no pueden ser pagados ni por los deudores privados ni por el Banco Central, pues el nivel de reservas de éste ya no cubre el pago de las obligaciones de corto plazo del país, sean deudas privadas o públicas. Los *fundamentals* de largo plazo de la economía dejan de jugar un papel en el pensamiento de los inversionistas, pues en ese momento predomina el corto plazo. Todos los acreedores se apuran en cobrar sus deudas, pues perciben que *sólo los primeros que lleguen podrán hacerlo*. Por lo tanto, la crisis ocurre pese a que el país sea solvente, si se encuentra en una situación de iliquidez (en el sentido de que por el momento no puede pagar, pero más adelante sí). Es un fenómeno similar a una corrida bancaria interna, pero en este caso ocurre *de los acreedores externos a los deudores internos*.
5. El tipo de cambio fijo representa una debilidad de las economías. Algunos autores sugieren que si México hubiera tenido un sistema de flotación, en el cual el tipo de cambio se acomodara a la disponibilidad de dólares, la crisis no hubiera ocurrido.¹⁰
6. La crisis puede ser fundamentalmente privada y no pública: la crisis de América Latina de la década de los ochenta fue pública y no privada; las crisis de los noventa han sido, en la mayoría de los casos, privadas. Además, se trata de crisis no anticipadas o sorpresivas y que se ubican en el sector financiero.
7. Las crisis son precedidas por un exceso de gasto. En América Latina en la década de los ochenta se trató de gasto público financiado por deuda externa; en México en 1994 fue el consumo privado, y en el sudeste asiático 1997 la inversión privada. En estos dos últimos casos, financiados por deuda de corto plazo privada del exterior.

10. Meigs, James, *op.cit.*, p. 1.

8. Los capitales financieros son volátiles e inestables. Por esa razón, el endeudamiento de corto plazo debe orientarse a financiar operaciones comerciales, pero no inversiones de largo plazo. Y ello pasa por implementar regulaciones al mercado de capitales.
9. La apertura hacia el exterior debe atraer capitales para inversión extranjera directa y evitar al capital especulativo de corto plazo, pues estos son más volátiles que los primeros.
10. Los capitales huyen cuando observan inestabilidad, sea financiera, política o social. Estos dos últimos factores jugaron un papel en el caso mexicano; el conflicto de Chiapas y el asesinato del candidato presidencial, Luis Donald Colossio, generaron incertidumbre entre los inversionistas.
11. La mantención de los equilibrios macroeconómicos y una adecuada regulación financiera minimizan, pero no eliminan la posibilidad de una crisis. Estas podrían ocurrir en una situación de pánico financiero originada por la volatilidad de los capitales en el ámbito mundial, los cuales fluyen de una dirección a otra, muchas veces sin razones que lo sustenten.¹¹

A toda esta situación, se agregan los efectos "contagio" y "dominó". El *efecto dominó* ocurre cuando los inversionistas perciben que otras economías con las mismas características de aquellas que hicieron crisis enfrentaran los mismos problemas. Por ello deciden retirar sus capitales, precipitando la crisis en ellos. Esto le ocurrió a la Argentina en enero de 1995, como consecuencia de la crisis mexicana de diciembre de 1994. El *efecto contagio* se da cuando alguna economía que no presenta los síntomas descritos es afectada por la crisis, por las estrechas relaciones comerciales y financieras que tiene con las economías sujetas de la crisis. Este es el caso de Malasia que, como consecuencia de los problemas en Corea del Sur, Indonesia y Tailandia, padeció una crisis.

Las repercusiones de la crisis asiática sobre el resto de las economías emergentes no fueron despreciables, pues generó que

11. Esta conclusión, que muestra cierto pesimismo frente al futuro, es sostenida por Gerardo Esquivel y Felipe Larrain, *Latin America Confronting the Asian Crisis*, Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper, N° 681, 1999, p. 28.

los inversionistas observaran con mayor cautela los mercados. La *crisis de Rusia* de agosto de 1998 fue originada, en parte, por la crisis asiática. Conviene, por ello, detenerse un momento en el caso ruso.

En primer lugar, Rusia heredó de la Unión Soviética una deuda externa de US\$ 150 billones de dólares, que representaba el 50% del PBI antes de la crisis. Esa deuda siguió incrementándose hasta US\$ 180 billones y el país tenía que cancelar obligaciones por US\$ 50 billones a fines de 1999. El superávit fiscal primario (es decir, la diferencia entre ingresos y gastos del sector público, sin contar el pago de deuda) era 0%. Por lo tanto, en el nivel del gobierno, las necesidades de financiamiento externo fresco, sólo servían para pagar la deuda antigua, lo que explicaba el aumento de la misma. Esta nueva deuda se contrajo a altas tasas nominales de interés, por el riesgo percibido por los acreedores extranjeros con respecto a la economía rusa, a pesar de la reducción en la inflación. De este modo, el incremento de la deuda externa, con respecto al PBI, fue considerable, por las altas tasas reales de interés. Esta fue una primera señal, que indicaba que Rusia no podría cumplir con sus obligaciones, por lo que seguir prestándole al país significaba un riesgo alto. Aquellos que estaban dispuestos a prestarle para que pagara sus obligaciones anteriores, incorporaban el riesgo en su decisión, por lo que no sólo exigían tasas más altas de interés, sino que lo hacían a plazos cada vez más cortos.

En segundo lugar, la economía rusa es primario exportadora. Produce el 10% del petróleo mundial, lo que convierte al país en el tercer productor mundial de esta materia prima. Los combustibles y la energía constituyen el 47% de sus exportaciones y el 21% corresponde a productos mineros. La maquinaria y el equipo sólo representan el 10% del total exportado y los productos químicos el 8%. Esta estructura exportadora, hace que la economía rusa se encuentre permanentemente expuesta a los precios internacionales de los metales y del petróleo, que disminuyeron 40% en promedio entre enero de 1995 y agosto de 1998. Como consecuencia, los ingresos de la economía cayeron en el período mencionado.

En tercer lugar, Rusia tenía un sistema bancario débil. El número de bancos ascendía a 1500 y estaban muy expuestos ante una eventual devaluación. Los bancos se habían endeudado en moneda extranjera (al igual que en los casos anteriores, por la

liberalización financiera) desde enero de 1995 en US\$ 19.2 billones de dólares, de los cuales US\$ 16.4 billones debían cancelarse a fines de 1998. Los bancos operaban internamente en rublos, por lo que ante una devaluación requerían de más rublos para poder cumplir con sus pagos al exterior.

Los factores anteriores amplificaron el temor de los acreedores externos luego de la crisis asiática, pues observaban debilidades en la posibilidad de pago de Rusia y ya no estaban dispuestos a correr los mismos riesgos que habían pasado en el sudeste asiático. Desde esta óptica, la crisis asiática fue el cuarto factor que explicó la crisis rusa y probó que los efectos del sudeste asiático envolvían a todo el mundo emergente.

En quinto lugar, las autoridades monetarias rusas buscaron crear estabilidad fijando el tipo de cambio con el dólar. Como se ha visto, la libre movilidad de capitales, unida a un tipo de cambio fijo, incrementa las presiones sobre el tipo de cambio hacia el alza (si los capitales deciden salir) o hacia la baja (cuando ingresan). La salida de capitales previa a la crisis llevó a que las autoridades monetarias (al igual que en México y en el sudeste asiático) intentaran defender el tipo de cambio. En las dos semanas previas al estallido de la crisis, Rusia perdía US\$ 1 billón de dólares semanales. Finalmente, cuando las reservas sólo alcanzaban para un mes de importaciones, la autoridad monetaria abandona su intento de defender al rublo el 27 de agosto y lo deja flotar. Nuevamente la devaluación se convierte en el símbolo del estallido de la crisis y además originaba que el sistema bancario ya no pudiera cubrir sus obligaciones con los acreedores internos ni con los externos.

El gobierno anunció la *moratoria de la deuda* por 90 días, en la búsqueda de tiempo para renegociar sus obligaciones.

Como resultado de la devaluación, las importaciones disminuyeron en 45% en setiembre (frutas, carne, productos lácteos, medicinas, textiles, etc.), sin que las exportaciones puedan incrementarse con la misma rapidez, pues, como se ha visto, el 70% de las exportaciones era de materias primas, cuyos precios se determinan en los mercados mundiales y, lo que es más grave aún, se encontraban en disminución. La devaluación mejoró rápidamente la brecha externa, vía una disminución en importaciones, que frenó el crecimiento económico.

Sin embargo, la devaluación no sólo afectó al crecimiento económico, sino también al sistema bancario. La moratoria de la deuda del gobierno y las exigencias de los acreedores externos a los bancos rusos para que estos paguen sus obligaciones de corto plazo, llevó a que los bancos comerciales *agotaran sus existencias de rublos*. Los bancos compraban dólares cada vez más caros para intentar cumplir con sus pagos, lo que llevó a que tampoco pudieran cumplir con los ahorristas internos. El sistema bancario había colapsado. El impacto de la quiebra del sistema bancario frenó a toda la economía rusa. Las empresas ya no contaban con liquidez, los ahorristas no podían retirar su dinero de los bancos, el consumo privado disminuyó violentamente, etc.

En setiembre, el PBI cayó en -10% . La población en condiciones de pobreza se elevó a 30% (40 millones de personas) y la inflación, consecuencia de la escasez de bienes de primera necesidad y de la emisión de rublos por parte de la autoridad monetaria, aumentó de 0.2% en julio a 3.7% en agosto y a 38.4% en setiembre.

En resumen, el colapso de la economía rusa fue el resultado directo de la crisis de la deuda y del colapso del sistema bancario. En este sentido tiene ciertas similitudes con la crisis del sudeste asiático. Dos diferencias resaltan. En primer lugar, inicialmente en Rusia enfrentó problemas con el cumplimiento de la deuda pública (en el sudeste asiático, se trató de una crisis del sector privado), que luego se extendió al sector privado. Sin embargo, tomado el problema desde una perspectiva global, las dificultades tienen su origen en un crecimiento del endeudamiento de corto plazo de todo el sistema, en un contexto de apertura y de ingreso de capitales. La crisis se desencadena cuando los capitales migran.

En segundo lugar, la estructura de las exportaciones es opuesta, pues la economía rusa es primario-exportadora, mientras que en el sudeste asiático se trata de economías que exportan bienes con mayor valor agregado. Ambas fueron objeto de crisis similares, independientemente de la segunda diferencia. En los dos casos, la falta de regulación y supervisión del sistema bancario estuvo en el centro de la explicación, así como una apertura indiscriminada de la cuenta de capitales de la balanza de pagos. En general, son válidas las mismas lecciones revisadas líneas atrás con respecto al caso del sudeste asiático. La atracción de capitales

para inversión directa, evitando el excesivo endeudamiento de corto plazo y una estricta regulación del sistema financiero surgen como los elementos fundamentales para evitar una crisis.

Una de las lecciones más importantes alude a la volatilidad de los capitales financieros que circulan, sin una dirección determinada, por el mundo emergente. Salen con la rapidez con que entran. Cuando deciden salir (o dejan de entrar) provocan ajustes en las economías de mayor o menor magnitud, pero la tendencia es la misma. Crecimiento de la economía cuando entran y declinación de la misma cuando salen.

El temor a que las crisis de este tipo se multipliquen por las economías emergentes originó que los capitales migraran a lugares percibidos como más seguros. Estados Unidos fue uno de los destinos, determinando que a fines de los noventa atravesara por un ciclo expansivo. Por otro lado, los países no afectados en esa magnitud, como corresponde al caso peruano, tienden a diseñar sus políticas internas de modo que puedan evitarlas. Esta característica marcó el segundo gobierno de Fujimori.

La única crisis que escapa a este patrón es la de Brasil de enero de 1999, pues en ese caso el déficit fiscal fue el problema principal. Ahí sí se trató de un problema de *fundamentals*, pero que ocurre al interior de la misma turbulencia financiera mundial que afecta a todas las economías emergentes.

Hacia fines de 1998, Brasil (que representa el 43% del PBI de América Latina), tenía una moneda sobrevaluada en 20%, un déficit fiscal de 7% del PBI y una deuda externa de 220 mil millones de dólares, de los cuales 32 mil millones correspondían a deudas de corto plazo del sector privado. Estos factores, unidos a los efectos de la crisis asiática y rusa determinaron una salida de capitales, situación a la que las autoridades monetarias reaccionaron defendiendo el tipo de cambio, es decir, perdiendo reservas (entre agosto y diciembre de 1998, Brasil perdió 30 mil millones de dólares de reservas). La defensa del tipo de cambio tenía su sustento en el *plan real*, introducido en diciembre de 1993. Mediante ese programa el real (unidad monetaria que reemplazó al cruzeiro real), fluctuaba libremente siempre y cuando no superara la barrera de 1 real igual que 1 dólar. Como se ha mencionado y siguiendo el derrotero de las crisis comentadas, ante la salida de capitales, las autoridades monetarias reaccionaron vendiendo dólares y

elevando las tasas de interés a 50%, en un contexto donde la inflación era de sólo un dígito.

En la percepción de los inversionistas, el problema de Brasil se relacionaba con el déficit fiscal. En noviembre de 1998, Brasil firma un acuerdo con el FMI, mediante el cual se comprometía a reducirlo. Sin embargo, el congreso brasileño no aprobó la mayoría de las medidas, por lo que la desconfianza en el programa de ajuste se elevó considerablemente.

El 9 de enero de 1999 se produjo el detonante de la crisis. Ese día, el gobernador del Estado de Minas Gerais, Itamar Franco (ex presidente del país), anunció que su Estado no pagaría su deuda con el gobierno central, la misma que ascendía a US\$ 13,400 millones de dólares. Este hecho aceleró la salida de capitales (pues se veía más lejana la solución de la cuestión fiscal), por lo que la pérdida de reservas para defender el tipo de cambio se hizo insostenible. El 13 de enero, Gustavo Franco, presidente del Banco Central, renuncia a su cargo y es reemplazado por Francisco Lopes, quien devalúa el real en 9%, sin abandonar el sistema de bandas. Sin embargo, los capitales siguieron huyendo a un ritmo de US\$ 1,000 millones diarios. Sólo el 14 de enero la salida de capitales ascendió a US\$ 2,000 millones. El 15 de enero, se abandona el sistema de bandas y se decreta la libre flotación. La devaluación acumulada sólo en el mes de enero fue de 50%.

¿Por qué resultaba difícil la reducción del déficit fiscal?. En Brasil, el sistema previsional explica las dos terceras partes de la brecha fiscal (US\$ 40,000 millones, equivalente al 5% del PBI). El sistema previsional es *de reparto* (y no de capitalización individual, como en el caso peruano). En 1997 se jubilaron 15,000 personas antes de los 40 años de edad, pagándose en total US\$ 85,000 millones de dólares. Es interesante mencionar que los funcionarios públicos aportan al fondo de pensiones sólo desde 1992, de modo que el fondo se financiaba con recursos corrientes, es decir, de los contribuyentes. Además, se jubilaban con el 100% de su última remuneración y recibían cualquier aumento que se entregara posteriormente al titular del cargo. El problema está en una falla

estructural del sistema de reparto, pues no hay relación entre contribuciones y beneficios.¹²

En síntesis, la crisis de Brasil tuvo un origen fiscal, quedando como lección que un sistema de ancla cambiaria es incompatible con un déficit fiscal. Los equilibrios macroeconómicos son una condición necesaria, aunque no suficiente, para mantener la atracción de capitales foráneos.

3. Evolución de la economía 1995-2000

3.1 1995-1997: enfriamiento de la economía

Durante 1995 las discusiones en torno de la política económica giraron alrededor de la sostenibilidad del déficit en la balanza comercial. Las importaciones crecían más que las exportaciones, financiándose esta brecha externa, con la entrada de capitales del exterior. Este debate se vio acrecentado por la crisis mexicana descrita en el acápite anterior, que mostró el alto grado de volatilidad de los capitales externos, especialmente los de corto plazo. Considerando su volatilidad, cabían tres escenarios:

- a. Confiar en que los capitales sigan viniendo y que ello *efectivamente ocurra*, de modo que el déficit comercial se siguiera financiando con ellos. En este escenario, el déficit comercial no sería un problema.
- b. Confiar en que los capitales sigan viniendo, pero que ello no ocurra. En este escenario, *la economía se ajusta sola*, pues ya no se podría seguir financiando el exceso de importaciones.
- c. Asumir una posición de cautela frente a los capitales externos, reduciendo el déficit comercial, de modo que ante una eventual salida de los mismos, la brecha externa pueda ser financiada con reservas. Esto significaba poner en marcha un programa de ajuste.

12. La información fue compilada a partir de la lectura de varios números del diario *Gestión*.

Como se vio en el capítulo anterior, la brecha comercial se originó en un exceso de gasto de toda la economía. Esta mayor demanda interna permitió un aumento considerable del PBI (13.1% en 1994), pero también presionó sobre importaciones, dado el grado de apertura de la economía hacia el exterior. Este mayor gasto interno tuvo dos componentes: por un lado, un mayor gasto público, relacionado con la campaña pre-electoral y con el conflicto con el Ecuador. Por otro, un incremento del gasto privado, originado en el acceso masivo a crédito bancario, el que a su vez se debió al endeudamiento de los bancos residentes en el Perú con bancos extranjeros. Puesto de otro modo, los bancos comerciales tomaban préstamos del exterior y los colocaban internamente, posibilitando un mayor gasto del sector privado. Los incentivos para el banco provenían del diferencial en tasas de interés: el interés que tenían que pagar al exterior era menor que el interés que obtenían internamente cuando prestaban el dinero. Adicionalmente, esos créditos que toman del exterior no están sujetos a encaje.

El equipo económico peruano optó por la tercera alternativa, lo que significaba reducir el déficit comercial a proporciones más manejables. La evolución del déficit se presenta en el cuadro IX.6.

Cuadro IX.6

EVOLUCIÓN TRIMESTRAL DE LA BALANZA COMERCIAL (en millones de dólares americanos)

	1T.94	2T.94	3T.94	4T.94	1994	1T.95	2T.95	3T.95	4T.95	1995
Exportaciones	956	1076	1313	1229	4574	1292	1358	1489	1437	5576
Importaciones	1170	1282	1430	1664	5545	1781	1890	2007	2008	7687
Balanza Comercial	-213	-206	-117	-435	-972	-489	-532	-519	-571	-2111

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.

Si a la balanza comercial se le agrega la balanza de servicios y las transferencias corrientes se obtiene la balanza en cuenta corriente, que se utiliza como indicador de la brecha externa. Esta última, fue de 5.3% del PBI en 1994 y 7.3% del PBI en 1995.

Para reducir el déficit comercial, se optó por disminuir el gasto agregado de la economía mediante una combinación de políticas monetarias y fiscales contractivas. Esto se conoció como *en-*

friamiento de la economía. El objetivo del enfriamiento era reducir el déficit en cuenta corriente a cifras cercanas a 4% del PBI, considerando que el PBI podía crecer sostenidamente a tasas no mayores que 6% anuales, siempre y cuando el impulso proviniera de una mayor demanda interna. Como la demanda agregada es la suma de la demanda interna más la demanda externa, si éste último componente crece, la brecha tiende a bajar. El problema era que la brecha tenía como causa principal un aumento en la demanda interna y no en la demanda externa.

Cuadro IX.7

DEMANDA INTERNA Y PBI (variaciones porcentuales anualizadas)

	1T.94	2T.94	3T.94	4T.94	1994	1T.95	2T.95	3T.95	4T.95	1995
Demanda Interna	14.2	15.2	10.7	19.3	14.9	18.0	14.2	12.8	2.0	11.4
PBI	10.7	16.1	11.0	14.4	13.1	12.6	8.8	6.5	0.8	7.0

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.

En el cuadro IX.7 se observa, por un lado, que el comportamiento del PBI está correlacionado con la evolución de la demanda interna y, por otro, que ésta fue contrayéndose durante 1995, al igual que el PBI.

De esta manera, la política económica sufrió un viraje, de expansiva a contractiva. Esto significó dos cosas:

- a. La política fiscal se orientaría a lograr un superávit fiscal primario (SFP), es decir, la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes del sector público. El nivel del SFP pasó a ser considerado por el FMI como meta de la política fiscal.
- b. La política monetaria contractiva significaba reducir las tasas de crecimiento de la emisión. La menor cantidad de moneda nacional elevaría las tasas de interés (lo que reduciría la inversión y el consumo) y suavizaría el crecimiento del PBI.

Queda claro que el mecanismo escogido para reducir el déficit comercial era disminuir importaciones, considerando que el

aumento en exportaciones, si bien es cierto no se excluye con lo anterior, es más lento.

Al caer la demanda interna hacia fines de 1995, las actividades económicas que orientan su producción al mercado interno, se vieron afectadas. Entre ellas se encuentran dos sectores: construcción y manufactura no procesadora de recursos primarios. Luego de mostrar tasas significativas de crecimiento durante el primer semestre de 1995, el sector *construcción* declinó en el segundo semestre hasta llegar a una tasa negativa en el mes de diciembre (-5.3%). El sector *manufacturero no procesador de recursos primarios* mostró la misma tendencia que construcción, con una tasa de crecimiento negativa en el mes de diciembre de -1.7%. Los sectores pesca y minería no siguieron este patrón, pues, orientan su producción al mercado externo. En ese sentido, no son *jalados* por la demanda interna, sino por la externa.

A pesar de la reducción la demanda interna y, en consecuencia del PBI, las importaciones no disminuyeron, como puede verse en el cuadro IX.8.

Cuadro IX.8

EVOLUCIÓN TRIMESTRAL DE LAS IMPORTACIONES (millones de dólares americanos)

	1T.95	2T.95	3T.95	4T.95	1995
Bienes de Consumo	370.8	431.2	464.2	488.7	1754.9
Insumos	763.7	801.0	843.3	817.7	3225.7
Bienes de Capital	561.6	591.3	637.7	572.4	2363.1
Otros bienes	84.9	66.8	62.2	129.2	343.1
Total Importaciones	1781.0	1890.4	2007.4	2007.9	7686.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.

¿Por qué el enfriamiento no disminuyó las importaciones si logró reducir la demanda interna? La respuesta se encuentra en la dinámica del sector financiero. Las políticas monetarias y fiscales contractivas efectivamente lograron reducir la cantidad de soles en circulación, con la consiguiente elevación de las tasas de interés. Sin embargo, en una economía dolarizada como la peruana, la escasez de soles puede ser contrarrestada con la abundancia de dólares que ingresan a través del sistema bancario. Por ello, el

aumento de las importaciones está correlacionado con la elevación de los créditos en dólares al sector privado. A diciembre de 1994, los créditos en dólares al sector privado alcanzaron los US\$ 4,721 millones, mientras que a diciembre de 1995, el monto se incrementó a US\$ 6,213 millones. Esto permitió que las importaciones se mantuvieran, a pesar de la declinación en el crecimiento del PBI (12.6%, 8.8%, 6.5% y 0.8% en los cuatro trimestres de 1995). La brecha externa continuó con su crecimiento.

En síntesis, el objetivo para 1995, que estaba contenido en la *Carta de Intención* firmada por el gobierno peruano y el FMI en julio de 1995, era reducir el déficit comercial; más específicamente el boom importador, considerando las lecciones dejadas por la crisis mexicana de 1994 (la entrada de capitales externos, que financia el aumento en importaciones). El instrumento utilizado fue la contracción de la demanda interna (menor gasto público y política monetaria contractiva). El resultado fue un menor crecimiento del PBI, sin afectar mayormente a las importaciones por la disponibilidad de dólares existentes en el sistema bancario.

Finalmente, en 1995 la inflación fue de 10.2% (menor que el 15.4% logrado en 1994); las cuentas fiscales mostraron un SFP (ingresos corrientes menos gastos corrientes) de 0.5% del PBI. Inflación en disminución, equilibrio fiscal, brecha externa alta e intentos de reducirla, marcaron la pauta en 1995. El problema básico fue la recesión de finales de año, inducida básicamente por la política fiscal.

Durante 1996 continuó el enfriamiento, siguiendo el mismo esquema iniciado en 1995. La demanda interna continuó con la misma tendencia, recuperándose la demanda externa, como puede apreciarse en el cuadro IX.9.

El análisis de las cifras refleja varios aspectos; en primer lugar, las políticas contractivas determinaron que el PBI creciera sólo 2.4%, luego de haberse incrementado en 7.0% en 1995. El ciclo expansivo de la economía 1993-1995 había terminado. En segundo lugar, las importaciones sólo aumentaron 0.6%, de US\$ 7,754 millones en 1995 a US\$ 7,885.5 millones un año después. Por su lado, las exportaciones tradicionales aumentaron en 5.6%, mientras que las no tradicionales en 10.0%. Con estos comportamientos, la brecha externa se redujo de -7.3% del PBI en 1995 a -5.9% del PBI en 1996.

Cuadro IX.9**OFERTA Y DEMANDA GLOBAL 1996**

(variaciones porcentuales anualizadas)

	1995	1T.96	2T.96	3T.97	4T.96	1996
I.Oferta global	10.9	-0.2	3.2	1.7	3.8	2.0
1.PBI	7.3	0.3	2.9	2.3	4.6	2.4
2.Importaciones	26.8	-1.8	4.3	-0.9	0.9	0.6
II.Demanda global	10.9	-0.2	3.2	1.7	3.8	2.0
1.Demanda interna	11.9	-3.7	2.2	-0.6	1.7	0.0
a.Consumo privado	8.1	-0.2	1.4	0.6	3.7	1.5
b.Consumo público	12.4	2.1	7.5	4.6	-5.3	1.6
c.Inversión interna	20.3	-11.5	2.7	-4.4	-0.3	-3.3
-Privada	23.4	-10.3	7.3	-4.6	-2.9	-2.5
-Pública	5.4	-17.9	-24.8	-2.8	13.5	-8.1
2.Exportaciones	6.9	14.1	7.5	11.4	12.6	10.2

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.

En tercer lugar, el crecimiento de 0.0% de la demanda interna impactó sobre los sectores económicos que dirigen hacia ella su producción. Por esta razón, y por la liberalización comercial, la inflación del año fue de 11.8%. El comportamiento trimestral, por sectores económicos se muestra en el cuadro IX.10.

Cuadro IX.10**PRODUCTO BRUTO INTERNO
POR SECTORES ECONÓMICOS**

(variaciones porcentuales)

	1995	1T.96	2T.96	3T.96	4T.96	1996
Agropecuario	7.4	1.4	8.1	4.0	8.3	5.6
Pesca	-18.9	-19.7	10.9	2.2	26.6	-0.7
Minería	3.1	1.3	2.5	3.9	3.6	5.8
Manufactura	4.7	1.1	2.3	2.4	5.0	1.8
a. Procesadora recursos primarios	-6.1	-5.5	6.5	7.6	13.3	6.2
b. Resto Industria	9.8	2.0	-0.1	0.0	2.9	0.0
Construcción	17.6	-2.2	-12.5	-6.3	2.7	-5.0
Comercio	11.2	-0.1	4.2	2.5	4.2	2.7
Otros servicios	7.6	1.1	4.0	3.6	4.0	3.4
PBI	7.3	0.3	2.5	2.1	4.9	2.4

Fuente: Banco Central de Reserva, *Nota semanal*, varios números.

El sector *construcción* mantuvo su tendencia declinante. Durante el ciclo expansivo de la economía peruana, el sector había crecido a tasas de 14.1% en 1993, 34.5% en 1994 y 17.6% en 1995. En 1996 experimentó una recesión de -5.0%, lo que está relacionado con el enfriamiento de la economía, pues la inversión pública se redujo en -8.1%, luego de crecer 5.4% en 1995. La necesidad de generar un superávit fiscal primario originó el recorte o la postergación de inversiones que se tenían previstas. La menor demanda interna también determinó que el subsector manufacturero no procesador de recursos primarios se estancara en 1996 (0.0%), comparado con el crecimiento de 9.8% en 1995. Como se verá en el capítulo siguiente, el impacto en el empleo fue relevante, lo que muestra la vinculación de la política económica con el empleo y, por ende, con los aspectos sociales del modelo.

En síntesis, 1996 fue el *año del enfriamiento*, cuyo objetivo fue evitar una crisis al estilo del efecto tequila. Ello pasó por reducir la brecha externa; el costo fue la desaceleración de la economía. Para 1997 se esperaba una recuperación basada en la profundización de las reformas estructurales, de modo que se pudieran atraer capitales productivos al país. La lógica del equipo económico era que el ambiente macroeconómico más estable (baja inflación, brecha externa controlada, equilibrio fiscal y disciplina monetaria) generaría la confianza necesaria para evitar una salida de capitales. En otras palabras, el programa de ajuste iniciado a fines de 1995 suavizaría el consumo del sector privado, aumentando de esta manera el ahorro y la inversión futura, lo que sumado a la inversión extranjera (sea directa o a través de privatizaciones) sostendría el crecimiento posterior.

Otro hecho relevante del año 1996 fue la culminación de la reinsertión en la comunidad financiera internacional. Con ello, quedaron definidos los montos de pago por concepto de deuda externa que se realizan con los ingresos fiscales. Puesto de otro modo, el gobierno recauda soles y con ellos compra dólares para cumplir con las obligaciones previstas de pago de la deuda externa. Por lo tanto, si la economía se desacelera, se recauda menos, por lo que el gobierno debe gastar menos para poder pagar la deuda, a menos que acepte un déficit fiscal. En el mismo sentido, si se eleva el tipo de cambio nominal, se necesitan más soles para comprar la misma cantidad de dólares, por lo que se generan

presiones adicionales sobre el presupuesto del sector público. En el cuadro IX.11 se presenta un estimado del pago de la deuda.

Cuadro IX.11

**CALENDARIO ESTIMADO DE PAGOS LUEGO
DE LAS REFINANCIACIONES**
(en dólares americanos)

Pago	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Club de París	497	582	665	900	955	999	979	1092	1070
Brady	391	391	391	391	641	641	641	641	641
Multilaterales	450	450	450	500	500	500	500	500	500
Otros	122	130	130	130	130	130	130	130	130
Total	1460	1553	1636	1921	2226	2270	2250	2363	2340

Fuente: *Actualidad Económica*, año XX, N° 179, 1997, p. 5.

Los pagos de deuda externa son iguales al superávit fiscal primario (SFP), es decir, a la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes del sector público. De ahí, que existan metas para el SFP en los diversos acuerdos firmados con el FMI. Si el SFP no alcanza para el pago previsto, queda como alternativa el uso de los recursos obtenidos a partir de las privatizaciones, que son parte de las reservas del país.

Los pagos se elevan a partir del año 2000, por lo que un supuesto detrás de los números es el logro de ciertas tasas de crecimiento, de modo que se logre recaudar lo suficiente para que el SFP iguale el monto por pagar. Un crecimiento alto y sostenible permite recaudar los montos adecuados para el pago de la deuda. Un crecimiento errático o declinante genera dificultades en las cuentas fiscales y obliga a gastar menos.

3.2 1997-2000: impacto de los choques externos

A partir de 1997, la economía peruana sufrió los embates de varios choques externos: la crisis asiática (setiembre 1997), el fenómeno del niño (primer trimestre de 1998), la crisis rusa (agosto 1998) y la crisis de Brasil (enero 1999). Los efectos sobre la eco-

nomía peruana de cada uno de ellos sobre la economía peruana no son similares, pero determinaron su evolución.

3.2.1 Efectos de la crisis asiática

Del total exportado por el Perú, el 22% se dirige al sudeste asiático (principalmente a productos mineros), mientras que el 14% de las importaciones provienen de esa región. Por lo tanto, el impacto se traduce en la balanza comercial. Cuando el sudeste asiático devalúa sus monedas, se contraen sus importaciones. Esto, sumado a la recesión originada en la misma crisis, determinó que disminuyeran los precios internacionales de las materias primas como puede verse en el cuadro IX.12.

Cuadro IX.12

PRECIOS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN

	dic.97	dic.98	var. %
cobre (cus \$ / lb)	79.9	66.8	-16.4
plata (us \$ /oz.tr.)	5.72	4.89	-14.5
zinc (cus \$ / lb.)	50.0	43.5	-13.0
café (us \$ / qq)	177.2	117.6	-33.6

Fuente: Banco Central de Reserva, *Memoria 1998*, pp. 168-169.

En términos de valor exportado, en 1996 el cobre fue el principal producto de exportación del Perú (17.83% del total), seguido por la harina de pescado (14.1%), oro (9.8%) y zinc (6.8%). La caída de los precios internacionales, no sólo disminuyó el valor exportado, sino también incidió en retrasar varios megaproyectos de inversión en el sector, lo que determinó caídas en el volumen exportado.

Entre 1997 y 1998, la producción minera se incrementó gracias a las mayores exportaciones de oro. El incremento de producción convirtió a este metal en el primer producto de exportación del país (se situó incluso por encima del cobre). La explicación no se encuentra en el precio, que disminuyó en 12%, sino en el aumento del volumen exportado de 111%, gracias al proyecto mine-

ro de Yanacocha, ubicado en el departamento de Cajamarca. Al margen del oro, las caídas en precios y volúmenes de exportación fueron la característica del período.

Cuadro IX.13

EVOLUCIÓN EXPORTACIONES MINERAS 1996-1998 (millones de dólares americanos)

	1996	1997	1998
1. cobre	1052.2	1096.3	778.8
volumen (miles tm)	475.4	501.2	486.4
precio (c us \$ / lb)	100.4	99.2	72.6
2. estaño	108.6	133.2	121.5
volumen (miles tm)	20.4	28.3	25.2
precio (c us \$ / lb)	241.2	213.8	218.4
3. hierro	83.9	76.5	96.4
volumen (millones tln)	4.0	3.7	4.5
precio (us \$ / tln)	20.8	20.4	21.3
4. oro	579.3	500.1	925.0
volumen (miles oz. tr.)	1478.2	1487.6	3139.4
precio (us \$ / oz. tr.)	391.9	336.2	294.7
5. plata refinada	119.5	104.8	130.6
volumen (millones oz. tr.)	22.9	22.1	23.5
precio us\$ / oz. tr.	5.2	4.7	5.6
6. plomo	274.3	237.0	208.7
volumen (miles tm)	200.7	211.6	217.5
precio (c us \$ / lb)	62.0	50.8	43.5
7. zinc	400.8	539.3	445.2
volumen (miles tm)	599.1	652.0	656.7
precio (c us \$ / lb)	30.3	37.5	30.7
8. resto	35.7	43.4	28.1
Total	2654.4	2730.5	2734.3

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 1998*, pp. 164-165.

Por otro lado, a partir de octubre de 1997, los efectos de la crisis asiática se reflejaron en una *salida de capitales de corto plazo*, pero menor en magnitud a lo ocurrido en los países sujetos de la crisis. En primer lugar, el tipo de cambio bancario promedio, entre enero y septiembre se mantuvo estable en 2.65 soles por dólar, luego subió a 2.71 en octubre y 2.77 en diciembre. En segundo lugar, entre septiembre y noviembre disminuyó el promedio

diario de los depósitos bancarios en dólares en 1%, lo que resultó en una disminución del monto del encaje. Como el encaje es parte de las reservas internacionales, éstas sufrieron una disminución. Entre septiembre y diciembre, la tasa de interés interbancaria se elevó tanto en soles como en dólares. En el primer caso subió de 10.3% a 15.7%, mientras que en el segundo subió de 6.4% a 7.8%. En otras palabras, las tendencias ya conocidas de una salida de capitales.¹³

3.2.2 Efectos del “fenómeno del niño”

El “fenómeno del niño”, que ocurrió en el primer trimestre de 1998, originó un cambio en las condiciones climatológicas que en el Perú se produce en forma periódica, pero no definida. En consecuencia, resulta complejo predecir tanto su aparición como su intensidad y duración. Los efectos del fenómeno del niño pueden analizarse en varios niveles.

En primer lugar, en la *actividad productiva*. Los sectores directamente afectados son agricultura y pesca. En el caso de la agricultura, los cambios en la temperatura, humedad, régimen de lluvias y la disponibilidad de aguas afectan muchos cultivos. La pesca sufre por el calentamiento de las aguas, que trae como consecuencia un desplazamiento de los cardúmenes hacia el sur o hacia aguas más profundas. La conjunción de los cambios en estos dos sectores provoca una reducción de las exportaciones (especialmente pesqueras) y un aumento en las importaciones de alimentos, pues la agricultura interrumpe bruscamente sus niveles de producción normales.

En segundo lugar, el deterioro de la *infraestructura*. Las lluvias intensas, inundaciones, aluviones y desplazamientos de tierras afectan las vías de comunicación y la infraestructura. La necesidad de aumentar la inversión pública para asumir los *costos de la reconstrucción*, genera una presión adicional sobre las cuentas fiscales.

13. Mendoza, Waldo y Oscar Bancourt, *Informe de coyuntura 1997*, Lima: Universidad Católica del Perú, 1998.

3.2.3 Efectos de la crisis rusa

La crisis rusa de agosto de 1998 afectó a la economía peruana a través de un recorte de las líneas de crédito de corto plazo que los bancos privados tenían con el exterior. El temor de que las crisis se expandan por todas las economías emergentes dificultó que retomaran los capitales, dado el pánico financiero desatado. De este modo, los bancos privados en el Perú ya no disponían de créditos externos. En términos simples, *tenían menos para prestar*, en un contexto donde *tenían que pagar sus deudas de corto plazo con el exterior*. Esta tendencia puede notarse en el cuadro IX.14.

Cuadro IX.14

VARIACIONES PORCENTUALES DEL CRÉDITO EN DÓLARES

julio 98	25.5
agosto 98	23.5
septiembre 98	21.7
octubre 98	18.8
noviembre 98	12.9
diciembre 98	8.9

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.

El recorte de las líneas de crédito del exterior generó una salida de capitales en el mes de septiembre de 1998. Como consecuencia, el tipo de cambio bancario promedio aumentó de 3 soles a 3.15 por dólar entre septiembre y diciembre y la tasa de interés en dólares llegó a 13.7% (la crisis asiática la había elevado hasta 7.8%). Ante ello, por primera vez desde 1992, el Banco Central de Reserva reaccionó vendiendo dólares (lo que condujo a una reducción de las reservas); entre el 8 y el 11 de septiembre vendió US\$ 83 millones. La venta de dólares retira soles de la economía y la escasez de estos últimos eleva la tasa de interés en soles, que se elevó de 22% anual a fines de agosto a 45% el 8 de septiembre. Adicionalmente, a partir del 9 de septiembre, el Banco Central actuó como *prestamista de última instancia*, otorgando préstamos a corto plazo a los bancos comerciales. Entre el 9 y el 11 de

septiembre prestó US\$ 717 millones de dólares.¹⁴ Del mismo modo, redujo el encaje promedio en dólares de 43.8% a 42.3% para dotar de mayor liquidez al sistema bancario. En la primera semana de octubre, la autoridad monetaria volvió a prestarle a la banca privada US\$ 611 millones.

3.2.4 Efectos de la crisis de Brasil

Al igual que lo sucedido con los efectos de la crisis rusa, los problemas de Brasil no afectaron al Perú por el canal comercial, pues tanto las exportaciones como las importaciones peruanas de Brasil significan menos del 5% del total comerciado por el Perú con el exterior. El país se vio afectado por la percepción de los inversionistas extranjeros respecto de una crisis en cadena en toda la región, considerando la importancia de Brasil dentro de la misma. Ello dificultó aún más el retorno de los capitales al país.

4. Evolución de las reservas internacionales

Las reservas internacionales netas del Banco Central tienen tres componentes: en primer lugar, la posición de cambio, que representa las compras de dólares realizadas por la autoridad monetaria en el mercado libre, los encajes bancarios de los depósitos en dólares del sistema bancario nacional y las divisas depositadas por el sector público en el Banco Central, que provienen básicamente de las privatizaciones. En consecuencia, las intervenciones de la autoridad monetaria para contrarrestar las crisis externas afectan a las reservas vía el encaje y las ventas (o menores compras) de dólares. Además, las privatizaciones se detienen en un contexto internacional inestable. El nivel de reservas, medido a fin de período, se muestra en el cuadro IX.15, donde se observa que luego de alcanzar un pico en junio de 1998 se reducen en US\$ 1,216 millones entre julio y diciembre.

14. Mendoza, Waldo, *Informe de coyuntura, tercer trimestre 1998*, Lima: Universidad Católica del Perú, 1997, pp. 5-7.

Cuadro IX.15**RESERVAS INTERNACIONALES NETAS**

(millones de dólares americanos)

1995	1996	1997	Mar98	Jun98	Set98	Dic98
6641	8540	10169	10248	10399	10064	9183

Fuente: Banco Central de Reserva, *Nota semanal*, varios números.

Por ejemplo, a diciembre de 1998 las reservas internacionales netas eran de US\$ 9,183 millones, de los cuales sólo US\$ 2,151 millones correspondían a la posición de cambio, es decir, eran de inmediata disponibilidad de la autoridad monetaria. Los US\$ 7,032 millones restantes correspondían a la suma de los encajes en dólares del sistema financiero y los depósitos del sector público por concepto de los ingresos de privatizaciones.

5. *La evolución de la economía 1997-1998*

El enfriamiento de 1996 coincidió con un ingreso de capitales (equivalente al 80% de las exportaciones). Por esa razón, la escasez de soles, originada en las políticas económicas contractivas, contrajo la demanda interna y desaceleró la economía. Sin embargo, la entrada de capitales, básicamente a través del sistema bancario, permitió que las importaciones no declinaran al mismo ritmo, por lo que en la práctica, lo que sucedió fue que ante la falta de soles, los agentes económicos optaron por endeudarse en dólares. Prueba de ello es que la tasa de crecimiento de la base monetaria cayó de 28% en 1995 a 7% en 1996, pero los créditos del sector privado elevaron su tasa de crecimiento, pasando de 43.6% en 1995 a 49.6% en 1996. Entonces, la política monetaria fue restrictiva sólo si se considera los agregados monetarios en moneda nacional. En cambio, si se considera el grado de dolarización de la economía peruana, se tienen resultados opuestos.¹⁵

15. Dancourt, Oscar, "Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú", en *Revista de la CEPAL* 67, Santiago de Chile, 1999, pp. 49-70.

Esa situación varió en 1997, pues el ingreso de capitales se redujo como consecuencia de los choques externos. A pesar de ello, durante 1997 la oferta de créditos internos en dólares continuó creciendo, pues los bancos privados seguían obteniendo líneas de crédito del exterior. Los pasivos internacionales de la banca comercial, como porcentaje del total de créditos en moneda extranjera, aumentaron de 19% en 1995 a 23% en 1996 y 28% en 1997.¹⁶

El comportamiento de la economía durante 1997 tuvo tres características: en primer lugar, una fuerte expansión de la actividad económica (el PBI aumentó 6.9%, comparado con el 2.4% de 1996); en segundo lugar, una disminución de la inflación (6.5% contra 11.8% en 1996); en tercer lugar, una reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (de 5.9% del PBI en 1996 a 5.0% en 1997).

El incremento del PBI por el lado de los sectores económicos tuvo como base al sector construcción, como se observa en el cuadro IX.16.

Cuadro IX.16

**PRODUCTO BRUTO INTERNO POR
SECTORES ECONÓMICOS**
(variaciones porcentuales)

	1996	1T97	2T97	3T97	4T97	1997
agropecuario	5.6	17.0	4.3	-4.8	6.4	4.9
pesca	-0.7	-11.7	25.0	7.8	-55.9	-12.1
minería	2.9	4.7	7.3	6.3	4.9	5.8
manufactura	1.8	2.9	12.3	7.6	3.7	6.6
procesadora recursos primarios	6.2	0.8	17.0	9.2	-13.4	3.0
resto industria	0.0	3.7	10.0	7.0	11.7	8.1
construcción	-5.0	13.2	20.8	22.9	23.7	20.4
comercio	2.7	4.8	8.8	7.5	7.4	7.2
otros servicios	3.4	4.0	6.1	5.9	5.0	5.3
PBI	2.4	5.9	8.8	6.7	6.0	6.9

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.

16. *Ibíd.*, p. 61.

El comportamiento del *sector construcción* se explica por dos factores: por un lado, el mayor gasto privado, sustentado en la expansión del crédito bancario y, por otro, el aumento de la inversión pública, debido a los gastos de prevención por el fenómeno del niño, cuya manifestación se hace latente a fines de 1997. Este último factor interrumpe el crecimiento que estaba experimentando el *sector pesquero* hasta el segundo trimestre de 1997. Ambos sectores impulsan la demanda interna por los encadenamientos que tienen con otros subsectores de la economía (como pinturas, barnices y cemento, en el caso de construcción, e insumos y bienes intermedios nacionales, en el caso de pesca). Además, el sector pesquero impulsa las exportaciones, lo que sumado al resultado del sector minero, explica la reducción de la brecha externa.

Puesto de otro modo, a diferencia de la expansión de 1993-1995 (basada en la demanda interna), en este caso se da una combinación de mayor demanda interna con un aumento en exportaciones, como se observa en el cuadro IX.17.

Cuadro IX.17

PRODUCTO BRUTO INTERNO POR TIPO DE GASTO
(variaciones porcentuales anualizadas)

	1996	1T97	2T97	3T97	4T97	1997
I.Oferta global	2.0	6.2	8.9	8.9	7.3	7.9
1.PBI	2.4	5.9	8.8	6.7	6.0	7.0
2.Importaciones	0.6	7.4	9.2	16.7	11.9	11.4
II.Demanda global	2.0	6.2	8.9	8.9	7.3	7.9
1.Demanda interna	0.0	4.9	6.0	8.4	7.0	6.6
a.Consumo privado	1.5	3.2	4.4	4.4	3.9	4.0
b.Consumo público	1.6	2.1	1.8	1.8	13.4	5.1
c.Inversión interna	-3.3	9.2	10.1	18.7	11.9	12.4
i.Privada	-2.5	13.4	10.8	18.9	9.3	13.0
ii.Pública	-8.1	-14.2	4.4	17.8	23.6	9.0
2.Exportaciones	10.2	10.6	21.3	10.9	8.3	12.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.

En el cuadro X.17 se observa el notable aumento de la inversión pública a partir del segundo trimestre, así como de todos los componentes de la demanda interna.

A mediados de 1997, en el marco del Programa de Facilidad Ampliada, firmado en 1996, se firmó la carta de intención con el FMI. Resulta interesante contrastar los objetivos planteados con lo ejecutado. Esto se clarifica con el cuadro IX.18.

Cuadro IX.18

CARTAS DE INTENCIÓN 1996 Y 1997 OBJETIVOS Y METAS LOGRADAS

	objetivo 96	resultado 96	objetivo 97	resultado 97
inflación	9.5-11%	11.8%	8-10%	6.5%
crecimiento	3-4.5%	2.8%	5%	6.9%
variación RIN	us\$597	us\$1900	-	1600
inversión	24.5% (98)	23.5%	24.4%	24.6%
ahorro interno	20.5%(98)	17.6%	19.1%	19.4%
brecha externa	5.0%(98)	5.9%	5.5%	5.0%
superávit fiscal	1.0%	1.2%	1.3%	1.6%
presión tributaria	14.5%	14.2%	14.5%	14.0%

Fuente: Elaboración propia.

En 1997 se logró una inflación menor que la planteada en los documentos con el FMI, al igual que una mayor tasa de crecimiento. La inversión y el ahorro interno, como porcentaje del PBI, también superaron las metas, lo mismo que el superávit fiscal. De las metas previstas, sólo la presión tributaria se ubicó por debajo de lo planteado. Estos resultados difieren de 1996, año en el cual la economía peruana se acercó a las metas, pero no las superó como en 1997. Por lo tanto, desde esa perspectiva, 1997 fue un buen año.

Durante 1998, a los ya comentados efectos de la crisis asiática, se suman los del fenómeno del niño (primer trimestre) y la crisis rusa (tercer trimestre). Desde julio de 1997 hasta agosto de 1998 disminuyó la entrada de capitales, pero los fondos de corto plazo, que la banca comercial tomaba del exterior, continuaron su tendencia creciente. Prueba de ello es que se elevaron de 19% del

crédito bancario interno en dólares en diciembre de 1996 a 32% en febrero de 1998. El pánico financiero, originado en la crisis rusa, llevó a la cancelación o no renovación de las líneas de crédito de corto plazo, con lo cual el financiamiento externo se tornó difícil. Como consecuencia, el sistema bancario enfrentó serios problemas de liquidez. Ello determinó una sensible disminución de los créditos bancarios al sector privado, influyendo en una desaceleración de la economía.

Sin embargo, los créditos en soles también disminuyeron, pues la autoridad monetaria continuó vendiendo dólares (lo que implica retirar soles de circulación) para defender el tipo de cambio, intentando neutralizar la escasez de dólares originada en la salida de capitales de corto plazo. La escasez de ambas monedas determinó una *crisis de iliquidez* de todo el sistema. En el cuadro IX.19 se observa la variación del crédito en soles y dólares del sistema bancario al sector privado.

Cuadro IX.19

EVOLUCIÓN CRÉDITOS EN DÓLARES Y SOLES AL SECTOR PRIVADO

(variaciones porcentuales)

	Créditos en soles	Créditos en dólares
dic. 1996	31.8	37.1
prom. mensual 1997	21.0	29.2
enero 98	12.0	28.9
febrero 98	12.1	29.8
marzo 98	7.4	29.0
abril 98	8.5	23.2
mayo 98	7.2	24.0
junio 98	4.8	24.1
julio 98	1.4	25.5
agosto 98	1.4	23.5
setiembre 98	-1.6	21.7
octubre 98	-1.8	14.7
noviembre 98	4.3	13.8
diciembre 98	6.6	8.1

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.

Las intervenciones del Banco Central, ya fuera que vendiera dólares o redujera el encaje (cuyo objetivo era dotar de mayor liquidez al sistema), llevaron a una disminución en las reservas internacionales. La evolución de estas se muestra en el cuadro IX.20.

Cuadro IX.20

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS (RIN) Y POSICIÓN DE CAMBIO (FIN DE PERÍODO)

(en millones de dólares americanos)

	RIN	posición de cambio
1994	5718	1179
1995	6641	1601
1996	8450	1718
1997	10169	2301
abril 1998	10457	2346
setiembre 1998	10064	2139
diciembre 1998	9183	2151

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números

En términos simples, durante la etapa de *abundancia de capitales externos* (antes de la crisis asiática), el Banco Central compraba dólares en el mercado libre para evitar caídas en el tipo de cambio. Con ello, aumentaba las reservas y al mismo tiempo inyectaba liquidez en soles. No faltaban dólares, pues entraban por diversas vías del exterior. Tampoco soles, pues eran inyectados por la autoridad monetaria mediante la compra de dólares. Cuando esta situación se invierte y el país entra a una etapa de escasez de capitales externos, el Banco Central vende dólares (para evitar que el tipo de cambio se eleve abruptamente); al hacerlo, pierde reservas y retira soles. De este modo se genera una situación de iliquidez en ambas monedas.

Esta situación desacelera la economía, según puede analizarse a partir de los cuadros IX.21 y IX.22.

La demanda interna disminuye a partir del segundo trimestre, impactando en aquellos sectores orientados al mercado interno. En cambio, las exportaciones se recuperan a partir del mismo trimestre. En el cuadro IX.22 se observa el impacto sectorial de las tendencias mencionadas.

Cuadro IX.21**OFERTA Y DEMANDA GLOBAL**
(variaciones porcentuales anualizadas)

	1997	1T98	2T98	3T98	4T98	1998
I. Oferta global	7.9	4.6	-1.2	0.5	-2.4	0.3
1. PBI	7.0	2.8	-2.9	2.4	-0.6	0.3
2. Importaciones	11.4	11.2	5.8	-5.9	-8.6	0.1
II. Demanda global	7.9	4.6	-1.2	0.5	-2.4	0.3
1. Demanda interna	6.6	7.8	-0.2	-1.5	-7.5	-0.6
a. Consumo privado	4.0	2.3	0.4	-0.5	-3.5	-0.4
b. Consumo público	5.1	3.6	-3.0	0.2	5.0	1.8
c. Inversión interna	12.4	19.5	-0.8	-3.6	-19.2	-1.5
i. Privada	13.0	20.2	-2.2	-5.1	-21.9	-2.3
ii. Pública	9.0	13.9	11.4	5.5	-8.7	3.4
2. Exportaciones	12.7	-5.6	-4.9	7.9	16.5	3.3

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.**Cuadro IX.22****PBI POR SECTORES ECONÓMICOS**
(variaciones porcentuales)

	1997	1T98	2T98	3T98	4T98	1998
Agropecuario	4.9	4.3	-1.9	2.1	15.5	3.6
Pesca	-12.1	-61.9	-66.8	3.7	55.6	-35.6
Minería	5.8	3.4	-1.5	7.0	9.6	4.7
Manufactura	6.6	1.7	-9.1	2.3	-5.4	-2.8
Procesadora de recursos primarios	3.0	-19.0	-32.6	4.1	11.7	-10.6
Resto industria	8.1	9.8	2.9	1.6	-11.7	0.4
Construcción	20.4	9.2	2.5	7.0	-11.1	1.3
Comercio	7.2	2.2	-1.0	-2.8	-7.3	-2.2
Otros servicios	5.3	3.2	1.3	1.8	0.2	1.6
PBI	7.0	2.8	-2.9	2.4	-0.6	0.3

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, varios números.

Tanto el sector agropecuario como el pesquero fueron afectados en los dos primeros trimestres por el fenómeno del niño. La recuperación de los mismos se inició a partir del tercer trimestre. Este comportamiento determinó la evolución de la manufactura

procesadora de recursos primarios, que también experimentó una declinación en los dos primeros trimestres. La iliquidez de la economía impactó en los sectores dirigidos al mercado interno, básicamente construcción y resto de industria, cuya caída fue ostensible en el cuarto trimestre. La conjunción de ambos se reflejó en un aumento del PBI global de sólo 0.3%, luego de haber crecido 7.0% en 1997. Estos choques exógenos (el “fenómeno del niño” y la crisis rusa) impidieron que la economía peruana alcanzara varias de las metas planteadas con el FMI, tal como se muestra en el cuadro IX.23.

Cuadro IX.23

**CARTA DE INTENCIÓN 1998:
OBJETIVOS Y METAS LOGRADAS**

	Objetivo	Ejecución
Inflación	8-9%	6.0%
Crecimiento	4.5%	0.3%
Variación RIN	N.D.	US\$ -986 millones
Inversión	24.7% del PBI	24.6% del PBI
Ahorro interno	N.D.	18.6% del PBI
Brecha externa	5.9% del PBI	6.0% del PBI
Superávit fiscal	1.7% del PBI	1.3% del PBI
Presión tributaria	14.1% del PBI	13.8% del PBI

Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusiones y perspectivas: la economía peruana en 1999

No cabe duda de que durante el segundo quinquenio de la década de los noventa la política económica fue *defensiva*, en el sentido de que evitó que en el Perú se reprodujera una crisis externa de la magnitud de otras economías emergentes. Pese a ello, como consecuencia directa de la crisis rusa, como se ha visto, el ingreso de capitales externos, en términos netos, se revirtió desde setiembre de 1998. Entre 1994 y setiembre de 1998 el ingreso neto de capitales fluctuaba entre 3% y 6% del PBI trimestral. A partir del último trimestre de 1998, las salidas netas de capital se han ubicado en un

rango de entre 2.5% y 4% del PBI trimestral. La mayor parte de estas salidas correspondió a la deuda privada de corto plazo que ingresaba al país a través del sistema bancario. Este recorte del crédito influyó en la recesión del aparato productivo.¹⁷

Sin embargo, como se muestra en el cuadro IX.24, el PBI global creció 3.8% en 1999. Esto se explica no sólo por los problemas de cálculo del PBI, sino por el crecimiento de las exportaciones, es decir, por el sector primario de la economía.

Cuadro IX.24

PBI, IMPORTACIONES Y DEMANDA GLOBAL

	1998	1T99	2T99	3T99	4T99	1999
PBI	0.3	1.2	5.2	0.4	8.4	3.8
Importaciones	0.1	-20.5	-23.8	-16.7	-6.8	-17.1
Demanda global	0.3	-3.7	-0.8	-3.3	5.2	-0.6
1. Demanda interna	-0.6	-10.2	-3.0	-5.6	7.1	-3.0
a. Consumo privado	-0.4	-3.9	1.1	0.9	5.3	0.9
b. Consumo público	1.8	0.9	10.7	8.9	-4.1	3.2
c. Inversión bruta interna	-1.5	-23.5	-13.1	-21.9	15.8	-12.3
-Privada	-2.3	-27.2	-16.5	-29.1	21.6	-15.7
-Pública	3.4	5.4	12.1	17.7	-4.1	7.2
Exportaciones	3.3	20.5	7.6	4.5	-0.3	7.5

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Boletín semanal*, N° 11, Lima: 17 de marzo del 2000, p. 69.

En el cuadro IX.24 se observa una recuperación de la economía a partir del cuarto trimestre de 1999. Sin embargo, cabe la siguiente pregunta: ¿cómo puede haber crecido el PBI si la demanda interna disminuyó en -3.0%? La respuesta está en el aumento de las exportaciones en 7.5%, lo que sumado a la disminución de las importaciones en -17.1% determinó una mejora en la brecha externa que disminuyó de -6.0% en 1998 a -3.6% en 1999.¹⁸

17. Bancourt, Oscar, Rafael Ugaz y Leopoldo Vilcapoma, *Informe de coyuntura: Perú 1999*, Lima: Universidad Católica del Perú, 2000, p. 1.

18. Banco Central de Reserva del Perú, *Boletín semanal*, N° 11, Lima, 17 de marzo de 2000, p. 67.

Lo anterior significa que los sectores beneficiados del crecimiento fueron aquellos que dirigen su producción al mercado externo. En cambio, los que se orientan a la demanda interna, mantuvieron la recesión. Cabe mencionar que las dos terceras partes de la PEA se ubican en el sector no primario; de ahí que no haya mayor conexión entre el resultado del PBI y los resultados en el empleo y, por ende, en el bienestar. Esto se comprueba al observar que los sectores que más crecieron fueron pesca (66.3%), manufactura procesadora de recursos primarios (22.2%) y minería (18.3%). En cambio, los que menos crecieron fueron construcción (-12.3%), comercio (-0.5%) y servicios (1.5%).¹⁹

El entorno internacional desfavorable determinó que el tipo de cambio sufriera tres ataques especulativos desde 1998. El primero de ellos ocurrió entre agosto y septiembre de 1998 (crisis rusa), el segundo a principios de 1999 (crisis de Brasil) y el tercero durante el tercer trimestre de 1999 (moratoria ecuatoriana). Pese a que el Banco Central entró al mercado a defender el tipo de cambio, vendiendo dólares, ello no impidió que la devaluación del año fuera de 11% versus una inflación de 3.7%.²⁰

La escasez de créditos, producto del recorte de las líneas de crédito que los bancos privados en el Perú tenían con bancos privados del exterior, determinó un aumento en las tasas de interés, una caída en la inversión privada y la ya comentada recesión en los sectores no primarios de la economía. También tuvo otros dos efectos: por un lado, la recaudación tributaria se redujo en términos reales aproximadamente en 8% y las importaciones en -17.1%. El segundo de los factores mejoró la posición externa, pero el primero generó un problema en el sector fiscal, pues 1999 cerró con un déficit fiscal de -2.6%.

Ante esta situación, a finales de 1999 se aprobó la *Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal*, que tiene dos objetivos: por un lado, establecer un tope máximo a los déficit fiscales anuales y, por otro, crear un Fondo de Estabilización Fiscal para atenuar las fluctuaciones del nivel de actividad económica. Así, este

19. *Ibíd.*, p. 68.

20. Dancourt, Oscar, Rafael Ugaz y Leopoldo Vilcapoma, *Informe de coyuntura: Perú 1999*, Lima: Universidad Católica del Perú, 2000, p. 9.

componente permitiría elevar el gasto público en situaciones recesivas.

Para el año 2000, el tope al déficit fiscal es de 2% del PBI; para el 2001, de 1.5% del PBI y para el 2002, de 1% del PBI. Sin embargo, este resultado económico no incluye ni el pago de intereses por concepto de la deuda externa ni el ingreso de privatizaciones. Si este último no se reactiva, como el pago de intereses de la deuda externa asciende aproximadamente a 2% del PBI, lo que en la práctica se hace es fijar metas para el resultado fiscal primario (ingresos corrientes menos gastos corrientes) de 0% del PBI para el año 2000, 0.5% para el 2001 y 1% para el 2002. Entonces, la importancia de continuar con el proceso de reformas estructurales, de modo que se puedan acelerar las privatizaciones pasa a convertirse en un elemento clave para el futuro del frente fiscal.

La conclusión más relevante del período 1995-2000 se refiere a la dependencia que existe entre la economía peruana y el entorno internacional. Una situación externa desfavorable (como las crisis externas explicadas en este capítulo) determina que, por temor a que se produzca en el país de ellas, los capitales extranjeros dejen de entrar en la economía. Ello incide en la desaceleración de la economía y, en consecuencia, en la situación social. Sin embargo, desde fines de 1999 se observaron algunas señales de recuperación. Por un lado, la recaudación tributaria por IGV (Impuesto General a las Ventas) aumentó en 9% en noviembre de 1999, mientras que las importaciones de insumos para la industria se incrementaron en 25% en diciembre del mismo año. En contra de ello, está el hecho de que el crédito interno, clave para reactivar la inversión privada, no se ha recuperado (según muestran las cifras hasta febrero del 2000) y, en consecuencia, el empleo tampoco lo ha hecho. Por lo tanto, estas contradicciones en los indicadores “[...]no nos muestran una clara recuperación de la actividad económica o, en todo caso, no al ritmo de las cifras oficiales de producción. En estas circunstancias, no podemos hablar todavía de la evidente superación de la crisis económica”.²¹

21. Zegarra, Luis Felipe, “Coyuntura económica”, en *Punto de Equilibrio*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, año 9, N° 64, enero-febrero 2000, p. 3.

El Perú ha tenido una brecha externa, medida por el déficit en la balanza en cuenta corriente como porcentaje del PBI durante toda la década y ha sido financiada, como se visto por el superávit en la balanza de capitales, es decir, por el ingreso de capitales externos. La única forma de revertir esta dependencia es aumentando las exportaciones. De lo contrario, la economía seguirá los vaivenes del entorno internacional.

Finalmente, la recuperación de la economía pasa por aumentos sostenidos de la inversión privada, motor del crecimiento del modelo económico. Para que ello sea posible se necesita profundizar las reformas estructurales, de modo que se pueda atraer el capital extranjero productivo, en particular aquel ligado a las actividades exportadoras y restaurar la confianza en el Perú.

X. La evolución de las políticas sociales 1990-1995

1. Introducción: ¿cómo analizar la política social?

El análisis de la política social durante el gobierno de Fujimori puede realizarse desde varios puntos de vista. En primer lugar, analizando los diversos programas puestos en marcha, ordenados de acuerdo con algún criterio (fecha de creación, volumen de fondos utilizados, tipo de programa, fuentes de financiamiento, etc.). En segundo lugar, en relación con lo anterior, a través de la evolución del gasto público social, tanto global como sectorial. En tercer lugar, a partir del marco institucional dentro del cual se inserta toda la política social (por ejemplo, mediante la creación de nuevos ministerios, entidades de coordinación, etc.) presentando la información en forma cronológica y/o por la importancia asignada por el gobierno a unas instituciones sobre otras. En cuarto lugar, analizando los principales resultados en materia de indicadores sociales, considerando la existencia de *Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV)* para 1991, 1994 y 1997. En quinto lugar, estudiando a algún sector social (por ejemplo, salud, educación y seguridad social) y, en concreto, algún aspecto del mismo como la reforma del sector en cuestión por ejemplo.

Esta diversidad de *formas de abordaje de la política social* ha llevado a que diversos investigadores den prioridad a una sobre otra, lo que ha generado investigaciones muy ricas en cuanto a contenidos, resultados y recomendaciones, pero parciales si se las observa desde una óptica global. La disponibilidad de información cuantitativa y el avance de la microcomputación han contribuido a ello. El objetivo de este capítulo es integrar los diversos estudios realizados de modo que se presente una visión global de la política social durante el primer gobierno de Fujimori.

Sin embargo, también es necesario tomar en cuenta que *la forma de hacer políticas sociales está cambiando*, y esto va de la mano con el nuevo modelo de desarrollo y con los cambios de la economía mundial. Algunos autores aluden a dos paradigmas: el

tradicional o dominante y el emergente.¹ A continuación se hace una somera revisión teórica de ambos enfoques.

1.1 El paradigma tradicional o dominante

La visión tradicional está conectada a la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones. El Estado se encarga de financiar, diseñar, implementar y controlar los programas sociales, dentro de una lógica centralista. Los recursos son asignados a los diversos programas desde el Estado, es decir, *de arriba hacia abajo*, sin que los usuarios tengan ninguna capacidad de elección. Desde ese punto de vista, los beneficiarios actúan como *sujetos pasivos*: reciben del Estado lo que éste define *a priori* como adecuado. El subsidio implícito es al oferente, en el sentido que el poder central transfiere a una instancia pública determinada los recursos para que éste implemente el programa social anulando así la competencia. La oferta de programas es homogénea y universal, tratando de cubrir la mayor cantidad posible de beneficiarios, aunque ganan en este proceso quienes tienen mayor capacidad de ejercer presión sobre el Estado. Por eso, estos esquemas han beneficiado mayormente a las clases medias y no a los más pobres. Por último, se utiliza como indicador de éxito el gasto social: se asume que mayor gasto supone mayor reducción de la pobreza. El énfasis está en los medios (como la infraestructura) y no en los fines.

1.2 El paradigma emergente

El nuevo paradigma reconoce la existencia de otros actores que hacen la política social. Por ejemplo, las ONG y las mismas familias organizadas en instituciones comunales (los comedores populares, los clubes de madres, etc.). Ya no es necesario que el Estado asuma todas las funciones; financia, pero la ejecución del programa puede estar a cargo de una instancia que se encuentre más cerca de los beneficiarios. Las funciones ya no están unifica-

1. Franco, Rolando, "Cambios de paradigma de la política social en América Latina y el Perú", en *Prefectos*, 9, Lima: Desco, 1996, pp. 7-40. También se sugiere revisar, Parodi Trece, Carlos, *Economía de las políticas sociales*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1997, pp. 21-38.

das en el poder central, sino que es posible que cada etapa del programa (financiamiento, diseño, implementación y control) sea realizada por distintos entes, destacando la participación de los beneficiarios que, de sujetos pasivos, pasan a convertirse en *sujetos activos*. La *descentralización* aparece así como un componente del nuevo paradigma.

Los recursos ya no se asignan verticalmente desde el poder central, sino que aparece una *lógica de proyectos* en la cual diversos entes, privados o públicos compiten por el financiamiento de los programas sociales. Un ejemplo de lo anterior son los fondos de inversión social, donde la comunidad beneficiaria propone los proyectos sociales necesarios para su localidad, generalmente apoyada por alguna ONG. El subsidio ya no se otorga a la oferta, sino a la demanda, para que los demandantes de la ayuda social tengan mayores alternativas de elección entre los distintos oferentes, sean estos públicos o privados.

Si bien es cierto la fuente principal de financiamiento sigue siendo el Estado, se agrega la idea de la cofinanciación y la recuperación de costos, lo que significa que el que puede pagar debe hacerlo. De este modo se liberan recursos para asignarlos a las poblaciones más pobres. Esto último lleva a la *focalización* (en oposición al universalismo, característica del paradigma tradicional), para apoyar primero a los más necesitados. Como consecuencia, el indicador utilizado para evaluar los logros en la reducción de la pobreza, no es el gasto social, sino el *impacto* que cada proyecto genere en la *población objetivo* para el cual fue diseñado.

2. La situación de partida: indicadores sociales en 1990

La evaluación de los logros y desaciertos de la política social debe especificar las condiciones iniciales o *herencia recibida* por el gobierno. Contrastando aquella situación con la prevaliente en el momento del estudio, es posible analizar las medidas de política que se insertan entre el *antes* y el *después*. Cabe mencionar que en este capítulo no se hará referencia a la evolución de los indicadores macro-económicos, pues el análisis de la evolución económica ya se realizó en el capítulo VIII.

2.1 Aspectos demográficos

En lo que se refiere a aspectos demográficos, el único Censo Nacional de la década de los noventa, se llevó a cabo el 11 de julio de 1993. Los resultados revelaron que el Perú tenía 22'048,356 habitantes, de los cuales el 70.1% vivía en zonas urbanas. Analizando los resultados de censos poblacionales anteriores, se encuentra una tendencia hacia la urbanización, como se observa en el cuadro X.1.

Cuadro X.1

POBLACIÓN URBANA (% DEL TOTAL)

	1940	1961	1972	1981	1993
% del total	35.4	47.4	59.5	65.2	70.1

Fuente: INEI, *Compendio estadístico socio-demográfico 1997-98*, Lima, 1998, p. 46.

En segundo lugar, del total poblacional, el 52.2% de los habitantes residía en la costa, el 35.7% en la sierra y el 12.1% en la selva. En Lima Metropolitana habitaba el 28.6% del total nacional, es decir, 6'305,830 personas. La concentración de la población en la capital es una característica del país, más aún si se toma en cuenta que el segundo departamento con mayor población era Piura, con 6.2% del total. En tercer lugar, en cuanto a la composición por edades, el 37.0% tenía menos de 14 años de edad, mientras que el 58.4% se ubicaba en el rango comprendido entre 15 y 64 años. En el cuadro X.2 se presentan otros indicadores demográficos, incluyéndose información de los años 1972 y 1981.

Cuadro X.2

ALGUNOS INDICADORES DEMOGRÁFICOS

	1972	1981	1990
Tasa bruta de natalidad (por mil habitantes)	41.4	34.7	29.8
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	6.0	5.1	4.2
Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes)	12.8	10.9	8.2
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	110.3	91.8	80.7
Esperanza de vida (años)	55.6	58.0	63.4
Densidad poblacional (hab. por km cuadrado)	10.9	13.8	16.8
Tasa de crecimiento natural (%)	2.8	2.5	2.1

Fuente: Instituto Cuánto, *Ajuste y economía familiar 1985-1990*, Lima, 1991, p. 19.

2.2 Niveles de vida y pobreza

El deterioro de la calidad de vida entre 1985 y 1990 puede ser demostrado desde varias ópticas. El ingreso per cápita se contrajo en 27% entre 1987 y 1990, y el poder de compra del salario mínimo legal se redujo en 50% entre 1985 y 1990. La recesión de -7.3% en 1988 y -13.8% en 1989 incidió en un aumento tanto del desempleo como del subempleo. Para el caso de Lima Metropolitana, la tasa de desempleo se incrementó de 5.3% de la PEA en 1986 a 8.3% en 1990, mientras que el subempleo pasó de 42.6% de la PEA en 1986 a 86.4% en 1990. En septiembre de 1985 se necesitaban 1.85 salarios mínimos legales para cubrir el costo de una canasta básica de subsistencia, mientras que en agosto de 1990, ese valor se había elevado a 4.53.² El gasto social per cápita se redujo de 48.8 dólares en 1985 a 12.4 dólares en 1990, mientras que el gasto social, como porcentaje del PBI, cayó de 5.01% en 1986 a 2.01% en 1990.

Estas tendencias impactaron sobre la pobreza. En 1991 la pobreza general afectaba al 55% de la población, mientras que la pobreza extrema incidía sobre el 22% de los habitantes del país, es decir, 1 de cada 5 peruanos no lograba acceder ni siquiera a una canasta básica compuesta sólo por alimentos, la mayoría de los cuales habitaba en zonas rurales.

La información anterior muestra que el impacto de las recesiones económicas prolongadas disminuye los niveles de vida mediante dos mecanismos:

- a. El impacto directo ocurre a través del mercado de trabajo, que actúa como transmisor de la recesión sobre la capacidad de consumo de la población. Los menores niveles de empleo adecuadamente remunerado son una expresión de la recesión. En consecuencia, el crecimiento económico es una condición necesaria para erradicar la pobreza.
- b. Una recesión prolongada reduce los ingresos tributarios del gobierno y, con ello, la capacidad de gasto del mismo. Por lo

2. Instituto Cuánto, *Ajuste y economía familiar 1985-1990*, Lima, 1992, p. 34.

tanto, disminuye la disponibilidad de fondos para implementar programas sociales, a menos que se cuente con financiamiento externo para ello. Los programas sociales complementan el crecimiento económico como el segundo eje para reducir la pobreza de forma sostenible porque no todos los segmentos de la población se benefician del crecimiento. El papel de los programas sociales es *llegar a quienes no llega el crecimiento económico*, sin que esto implique ir contra los equilibrios fiscales. De ahí la necesidad de un crecimiento económico sostenible, pues genera los recursos para financiar los programas sociales.

3. El ajuste de 1990 y el papel compensador de la política social

3.1 Consideraciones teóricas

El proceso de transición hacia una economía de mercado iniciado por el Perú en 1990 generó costos, un hecho común a cualquier tipo de transformación. El caos macro-económico heredado del gobierno previo obligó a un drástico programa de estabilización que redujo en el corto plazo aún más la capacidad de gasto del gobierno. Uno de los ejes del programa había sido el cierre del déficit fiscal, lo que supuso no sólo la eliminación *de una sola vez* del financiamiento inflacionario proveniente del Banco Central, sino también un reajuste de los precios atrasados. Este esquema afectó a varios grupos poblacionales, cuya capacidad de consumo ya se había reducido en términos reales en 50% entre 1985 y 1990.³ El programa de choque la redujo aún más, pero se consideraba una condición necesaria para *poner la casa en orden* y reestablecer el crecimiento.⁴ Adicionalmente, la incidencia de la

3. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Lineamientos para un programa de estabilización de ajuste drástico*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 1, 1992, p. 9.

4. Como consecuencia del programa de estabilización, el gasto de consumo per cápita mensual de los hogares se redujo en 24% entre noviembre y julio de 1990. Ver Instituto Cuánto, *op.cit.*, p. 83.

pobreza afectaba a la mitad de los peruanos, la violencia terrorista asolaba al país y la confianza en la capacidad del aparato estatal para hacer frente al panorama anterior era débil. De esta manera, desde el punto de vista del bienestar, no sólo la situación social era crítica, sino también la posible respuesta estatal.

La literatura sobre los procesos de ajuste define las *redes de protección públicas* (*public safety nets*) como intervenciones de corto plazo especialmente diseñadas para sostener o incrementar el bienestar de los *grupos vulnerables* en períodos de transición económica. Los principales mecanismos de intervención son los siguientes: subsidios a los alimentos, programas nutricionales, programas de empleo público, créditos al autoempleo, fondos de inversión social, etc. Los grupos vulnerables generalmente son tres: los *pobres crónicos*, cuyos niveles de ingreso se encuentran por debajo de la línea de la pobreza incluso durante períodos de crecimiento económico; los *pobres recientes*, cuyo ingreso se reduce por debajo de la línea de la pobreza durante períodos de choques económicos negativos; y *aquellos grupos afectados por el ajuste*, independientemente de su condición previa de pobreza (por ejemplo, aquellos que pierden su empleo como resultado del programa de ajuste). Por ende, no se trata de programas universales, sino que suponen cierto *grado de focalización*, lo que sugiere la necesidad de información para identificar adecuadamente a los beneficiarios de los mecanismos.

Para lograrlo, el sector público debe reasignar los escasos recursos con que cuenta en esas circunstancias, hacia aquellos grupos que más lo requieran, que no siempre son quienes tienen mayor *capacidad de ejercer su voz*, es decir, presionar al gobierno. Las redes de protección no sólo colaboran con la reducción de la pobreza, sino que le brindan un soporte político a las reformas económicas. Por esa razón, no deben percibirse como programas aislados, sino que deben ser parte del inicio de las reformas de largo plazo en los sectores sociales.

Si bien es cierto un programa de ajuste drástico afecta negativamente a la gran mayoría de habitantes de un país, también lo es el hecho de que el incremento en la pobreza está originado en la crisis económica previa que se intenta corregir con el ajuste. En el caso peruano, en 1985 la incidencia de la pobreza afectaba al 38% de los peruanos, mientras que en 1991 ese porcentaje se

elevó a 55%. En el mismo período, la pobreza extrema aumentó de 15% de la población a 22%. Por lo tanto, los costos asociados a la postergación del ajuste (como ocurrió a partir de 1988) fueron más graves que el ajuste llevado a cabo el 8 de agosto de 1990, pues la tendencia al deterioro de los indicadores sociales se había iniciado antes.

En consecuencia, las opciones de los encargados de la política económica y social no eran ajustar o no ajustar (considerando que el ajuste era inevitable), sino cómo diseñar el ajuste de modo que en un contexto más general de estrechez de recursos fiscales, se redujeran los efectos negativos del mismo sobre la pobreza. De ahí la necesidad de focalizar.

La adherencia a una economía guiada por el mercado tiene como primer paso la eliminación de las distorsiones macro-económicas para reestablecer el crecimiento sostenido. En el ámbito estructural, el mercado se convierte en el principal asignador de recursos y el sector privado en el motor del crecimiento. El cambio en el papel del Estado implica, entre otros aspectos, dejar de ser productor de bienes y servicios para convertirse en regulador de la actividad privada y proveedor de los servicios básicos (educación, salud y vivienda) y de infraestructura. Para esto último, se requiere de un marco institucional que permita que el Estado cumpla con sus funciones con un mínimo de eficiencia y eficacia.

Sin embargo, en el corto plazo, la política social cumple un *papel compensador* ante los costos del ajuste. Esta función se viabiliza a través de las redes de protección, expresadas en programas específicos que intentan mantener la capacidad de gasto de los grupos más vulnerables. Las características de los programas dependerán, en gran medida, de la capacidad técnica y administrativa del Estado para ponerlos en práctica, y no sólo de los fondos disponibles. El programa de ajuste debe tener viabilidad política, lo que significa que la población debe confiar en que las medidas sean la mejor alternativa, de modo que estén dispuestas a aceptar los costos del ajuste. De esta manera, las redes de protección tienen el papel adicional de incrementar la credibilidad en el gobierno, al menos temporalmente, siempre y cuando las autoridades del gobierno tengan la *capacidad de comunicar adecuadamente* el proceso a seguir. En el caso peruano, luego de anunciado el conjunto de medidas en agosto de 1990, no hubo protes-

tas públicas significativas. Algunos autores lo atribuyen a la forma como el ministro de economía, Juan Carlos Hurtado Miller, comunicó las medidas a la población.⁵ Se pedía a la población aceptar el costo, culpando a la administración anterior, a cambio de una prosperidad posterior. Prueba de ello fue que días después de anunciado el ajuste, el 63% de la opinión pública sostenía que Fujimori *no había planeado el shock pero cuando subió al poder vio que no tenía alternativa*.⁶

3.2 Los primeros intentos: el Programa de Emergencia Social (PES)

La primera respuesta del gobierno, luego de anunciado el programa de estabilización, fue la puesta en marcha de un programa de *emergencia social*, dependiente en lo administrativo de la Presidencia del Consejo de Ministros, con carácter transitorio, pues sólo duraría de agosto a diciembre de 1990. Su objetivo era atender a los grupos más vulnerables. Sin embargo, a diciembre de 1990 sólo había cumplido con el 14% de los gastos programados, dada la estrechez fiscal. Cabe mencionar que los organismos internacionales no financiaron este programa, pues el Perú se encontraba aislado de la comunidad financiera internacional, consecuencia del gobierno de García. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo otorgaron el primer préstamo para programas sociales recién en diciembre de 1993.⁷ Sin financiamiento y sin una adecuada institucionalidad, el programa no podía funcionar; por ello fue suspendido en marzo de 1991.

Esta escasez de financiamiento con relación al monto requerido, ya había sido advertida por algunos investigadores, como Abugattas, quien estimó que se necesitaban US\$ 1407 millones

5. Graham, Carol, *Safety Nets, Politics and the Poor*, Washington: The Brookings Institution, 1994, p. 8.

6. Stokes, Susan, "Reforma económica y opinión pública, 1990-1995", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, 2da. Edición, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, p. 340.

7. Campodónico, Humberto, "Organismos multilaterales y pobreza en el Perú: 1990-1994", en *Pretextos* 8, Lima: Desco, 1996, pp. 135-137.

anuales para el programa social de emergencia.⁸ De este total, el programa social efectivamente implementado presupuestó invertir US\$ 100 millones mensuales, pero en la práctica no se financió ni el 50% de ese monto.⁹ En cuanto al destino de los fondos, el 50.5% se destinó a programas alimentarios, el 27.6% a salud y el 12.9% a programas de empleo y apoyo productivo.¹⁰

Las dificultades no sólo provenían del financiamiento, sino de la ausencia de un marco institucional que coordinara los diversos esfuerzos en el área social. Por lo tanto, la política social compensadora, como una respuesta estatal ante la emergencia económica, tuvo un impacto muy débil, desarrollándose estrategias de sobrevivencia de diversa índole entre los segmentos más vulnerables. La ausencia del Estado fue reemplazada por la misma sociedad civil. Las organizaciones de base, como las ollas comunes, los clubes de madres, los comedores populares (estimados en 1700 hacia 1990) y los comités del vaso de leche (alrededor de 3,500) fueron un ejemplo de ello, convirtiéndose luego en los canales más efectivos para ejecutar los programas sociales. Su importancia radica en que fueron una respuesta de *abajo hacia arriba*, mostrando que la política social no sólo es responsabilidad del Estado, sino que la sociedad civil también juega un papel fundamental en ella. Su potencialidad, muchas veces ignorada, quedó demostrada luego del programa de estabilización de 1990.

Una prueba adicional del éxito de estas organizaciones de base fue que el movimiento terrorista Sendero Luminoso las percibió como un peligro para desarrollar su estrategia subversiva en Lima. Por ello, fueron asesinados líderes comunales. Tal fue el caso de María Elena Moyano, lideresa de una organización comunal en Villa el Salvador.

8. Abugattas, Javier, "Programa social de emergencia", en Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima, Grade, 1991, p. 204.

9. Banco Central de Reserva del Perú, *Estrategias de alivio de la pobreza*, Lima: Gerencia de Estudios Económicos, 1993, pp. 43-47.

10. Portocarrero, Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 19, 1994, p. 48.

4. La creación del marco institucional y la aparición de FONCODES

La política social peruana de los noventa se ha caracterizado por la creación de diversas instituciones y programas cuyo objetivo global ha sido el alivio de la pobreza, particularmente de la pobreza extrema.

A partir de 1991 comienza a tomar forma el nuevo marco institucional dentro del cual se desarrollaría la política social. En el ámbito de programas aparecen sucesivamente el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en 1991 y el Programa Apoyo Alimentario (PRONAA). En junio de 1992 se reactiva el *Ministerio de la Presidencia*, con el objetivo de atender las necesidades de la población desarrollando obras de infraestructura y programas sociales. Dentro del mismo (que puede entenderse como una especie de "ministerio social"), se crearon tres viceministerios: (1) el Viceministerio de Desarrollo Social, que tendría a su cargo una serie de programas como el PRONAA, Cooperación Popular y el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF); (2) el Viceministerio de Infraestructura, del cual dependerían el Instituto de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y (3) el Viceministerio de Desarrollo Regional.

A esta estructura habría que agregarle los diversos programas a cargo de los ministerios de línea (como los de Salud y de Educación) que muchas veces, como se verá, significaron una innecesaria duplicación de esfuerzos. Tanto es así que se tuvo que crear la *Comisión Interministerial de Asuntos Sociales* (CIAS), con el objetivo de coordinar y formular las políticas sociales en el ámbito sectorial, la cual estaba presidida por el presidente del Consejo de Ministros.

Considerando que los programas sociales podían adscribirse a los ministerios de línea, y de esta manera reducir los costos de una mayor burocratización, cabe preguntarse cuáles fueron las razones que originaron la activación del Ministerio de la Presidencia

La respuesta tiene que ver con la percepción de Fujimori de que la canalización del gasto social a través de los ministerios de línea no era eficiente, pues la capacidad institucional de los mismos estaba deteriorada, entre otras razones, por la escasa moder-

nización y los bajos salarios reales de los funcionarios.¹¹ La necesidad de actuar rápido generó una especie de división de los programas y entes ejecutores del siguiente modo:

- a. Los programas recién creados y algunos ya existentes, dependerían del Ministerio de la Presidencia; ellos respondían a las políticas de *alivio de la pobreza*, teóricamente de "naturaleza temporal". Para ello, la responsabilidad de la mayoría de los programas sociales fue transferida al Ministerio de la Presidencia. Por ejemplo, los programas de construcción de escuelas. El objetivo era aumentar la eficiencia del gasto social a través de la *focalización*, con lo cual los programas dejaron de ser universales y se convirtieron en selectivos.
- b. Los programas de largo plazo, en la mayoría de los casos de naturaleza universal, se mantendrían en los ministerios de línea, dentro de las políticas de *superación de la pobreza*. Su objetivo era definir los planes nacionales en cada una de sus áreas de acción, así como la implementación de diversos programas especiales, que tenían como finalidad mejorar la calidad de los servicios básicos.

Sin embargo, aparecieron algunas incompatibilidades derivadas del nuevo marco institucional. Por ejemplo, si el Ministerio de Educación diseña las políticas nacionales de educación, ¿cómo compatibilizarlas con los programas educativos que estaban a cargo del Ministerio de la Presidencia? El mismo razonamiento era aplicable al sector salud. El resultado fue que no necesariamente se obtuvo una política social, sino un conjunto de programas con objetivos sociales, pero con poca coordinación entre ellos. *La principal lección de este marco institucional fue que la política social no es la simple suma de programas sociales. Debe haber un objetivo común y una estrategia global a la cual se adhieran todos*

11. Thorp, Rosemary, *Challenges for Peace: The Issue of Socially Sustainable Development in Peru*, Paper prepared for delivery at the 1995 Meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC, September 28-30, 1995.

los programas. De ahí que se haga necesario reseñar algunos de los programas sociales implementados.

Antes de hacerlo, se presentan a continuación los resultados de una encuesta realizada por el INEI en 1995 respecto del uso de los programas sociales. En el cuadro X.3 se observa que el 44.2% de los entrevistados no sabía identificar al organismo que brindaba el apoyo social (lo que podría relacionarse con las dificultades de percepción con respecto al nuevo marco institucional), mientras que el 68.7% destacaba la presencia del Ministerio de Salud. Por ámbitos geográficos, FONCODES, PRONAA y los municipios eran más importantes en los sectores rurales que en los urbanos.

Cuadro X.3

**HOGARES USUARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES,
POR ÁMBITO GEOGRÁFICO SEGÚN ORGANISMO O INSTI-
TUCIÓN QUE LO EJECUTA, 1995**
(en porcentaje)

Organismo Ejecutor	Total	Urbano	Rural
Ministerio de la Presidencia	3.2	3.8	2.5
Ministerio de Salud	68.7	69.8	67.2
Ministerio de Educación	17.0	13.3	21.9
Municipalidad	36.9	24.0	54.1
PRONAA	19.3	14.0	26.3
Caritas	4.7	3.6	6.1
FONCODES	5.0	3.1	7.4
Iglesia	1.8	1.9	1.6
Otro	8.5	9.0	7.9
No sabe	44.2	41.3	48.0

Fuente: INEI, Perú: acceso a los programas sociales, Lima, 1996, p. 20.

4.1 El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

El 15 de agosto de 1991 se creó FONCODES, organismo descentralizado (cuenta con una oficina en cada departamento del país), autónomo, dependiente directamente de la Presidencia de la República y, por ende, fuera de los ministerios tradicionalmente considerados sociales como salud y educación. Su objetivo era

atender a la población en pobreza extrema, financiando proyectos de apoyo social, infraestructura social, infraestructura económica y desarrollo productivo.

FONCODES actúa como un fondo de inversión social, más exactamente como un intermediario financiero. Concentra más de la mitad del gasto social del gobierno. Su creación se enmarcó dentro de una tendencia general de la región de alterar el mecanismo a través del cual se entregaban los recursos para aliviar la pobreza siguiendo el ejemplo pionero de Bolivia en 1987. La idea es que la comunidad beneficiaria, a través de diversas organizaciones (algunas creadas para tal fin u otras ya existentes, como las ONG) proponga pequeños proyectos a FONCODES, quien se encarga de focalizar (pues sólo se dirigen fondos a poblaciones en pobreza extrema), seleccionar, evaluar, aprobar o rechazar y desembolsar o supervisar los fondos otorgados a los *núcleos ejecutores*.¹² Estos últimos son las instancias intermedias entre los beneficiarios, que solicitan el financiamiento y FONCODES. El núcleo ejecutor debe estar conformado por representantes de la comunidad; la única condición para presentar un proyecto es que la organización local sea liderada por un profesional que ejerza las funciones de jefe del proyecto. Desde esta óptica, la participación de la comunidad beneficiaria representó un profundo cambio con respecto a los programas sociales anteriores, que eran impuestos *de arriba hacia abajo*.

Los beneficiarios demandan el financiamiento de los proyectos a FONCODES (en ese sentido, se denominan *demand-driven*), básicamente en las áreas de infraestructura económica y social, asistencia social y generación de empleo. Entre 1991 y 1993, las operaciones de FONCODES, luego de algunos problemas iniciales de implementación, pueden resumirse en el cuadro X.4.

Desde el punto de vista del tipo de organizaciones locales que propusieron proyectos, se encuentra que entre 1991 y 1993, los núcleos ejecutores conformados dentro de la comunidad gestionaron el 68% de los proyectos, las ONG, el 17.04% y los municipios, el 7.58%. Adicionalmente, FONCODES ejecuta algunos

12. Durante el primer gobierno de Fujimori, el tamaño promedio de los proyectos fue de 18 mil dólares.

proyectos especiales diseñados desde su oficina central como el programa de desayuno escolar, la distribución de uniformes escolares a los niños y herramientas a los agricultores.

Cuadro X.4

OPERACIONES DE FONCODES: 1991-1993 (miles de US\$)

	1991		1992		1993	
	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto
Asistencia Social	3	10,219	453	19,563	311	21,356
Infraestructura Social	40	456	2280	40,478	4,698	120,187
Infraestructura Económica	9	431	500	39,440	1,056	51,060
Generación de empleo	0	0	13	10,505	27	11,682
Total	52	11,106	3,246	109,986	6,092	204,285

Fuente: Portocarrero, Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 19, 1994, p. 76.

Sin embargo, FONCODES no está exento de críticas. En primer lugar, atiende las demandas de los beneficiarios pero no planifica lo que el Estado desea hacer.¹³ En segundo lugar, presume que la población potencialmente beneficiaria es capaz de articular sus demandas y presentar proyectos. En contra de este supuesto está el hecho de que *la población más pobre entre los pobres* no cuenta con esa capacidad. Una prueba de ello fue que en el período analizado "[...] Lima concentró el 15 por ciento de los proyectos aprobados, mientras que la región Inca representó sólo el 5.82 por ciento del total no obstante contar con dos de los departamentos más pobres del Perú (Apurímac y Cuzco)".¹⁴ Igualmente, las 50 provincias más pobres recibieron el 16.34% de los

13. Portocarrero, Felipe y María Elena Romero, *op.cit.*, pp. 77-78.

14. *Ibid.*, p.79.

fondos, mientras que las 50 provincias con mayores índices de violencia captaron el 31.23% del total.¹⁵

También resulta importante precisar que hasta 1993 la principal fuente de financiamiento de FONCODES fue el tesoro público (98%), tendencia que se alteraría desde 1994, cuando los fondos de los organismos internacionales aumentaron su importancia relativa.

Un aspecto adicional a los ya comentados es que FONCODES *identifica previamente las localidades que pueden presentar proyectos*. Para ello, inicialmente utilizó los indicadores existentes sobre niveles de vida (entre ellos, el Censo Nacional de 1981). Luego construyó dos mapas de pobreza; el primero, de 1994, contenía información sobre la pobreza en el ámbito provincial que usaba como único indicador la tasa de mortalidad infantil; el segundo, publicado en 1995, fue elaborado con información proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993 y el Censo de Talla Escolar, llevado a cabo el mismo año. Con esos dos insumos se construyó un *mapa de pobreza*. Se utilizaron 11 indicadores socioeconómicos, de los cuales dos reflejan pobreza extrema (tasa de mortalidad infantil y porcentaje de niños con desnutrición crónica) y los nueve restantes, carencias básicas en los ámbitos educativo, de ocupación, de vivienda y de servicios básicos. Se construyó un índice compuesto, otorgándole una ponderación de 50% a los dos primeros indicadores y 50% a los nueve restantes. Así, desde 1994, los recursos se asignaron en función del índice de pobreza explicado, que permitió dividir a los departamentos del Perú de acuerdo con el cuadro X.5.

El primer grupo recibió el 43% de los fondos, el segundo, el 18%, el tercero, el 23% y el grupo considerado aceptable, el 16%. La asignación de FONCODES al 31 de diciembre de 1994, que se aprecia en el cuadro X.6, se realizó de acuerdo con el índice de pobreza.

15. *Ibíd.*, p. 79.

Cuadro X.5**MAPA DE POBREZA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

Orden	Departamentos	% de la población
muy pobre	Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Puno	25.7
pobre	Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios, Pasco, Ancash	13.0
regular	Piura, Junín, La Libertad, Lambayeque, Ica, Tumbes	24.2
aceptable	Arequipa, Moquegua, Tacna, Lima, Callao	37.2

Fuente: FONCODES, *El mapa de inversión social*, Lima: 1995, p. 28.

Cuadro X.6**FONCODES: MAPA DE LA INVERSIÓN SOCIAL POR DEPARTAMENTOS**

Nivel de vida	Población	Nº de proyectos	Monto en us\$	Per cápita
muy pobre	5'809,143	5732	159'686,316	27
pobre	2'932,928	2817	76'520,131	26
regular	5'477,828	3823	86'453,409	16
aceptable	8'419,544	2255	78'573,789	9
multidepartamento		47	105'271,543	
Total	22'639,443	14,134	506'505,187	22

Fuente: FONCODES, *El mapa de la inversión social*, Lima: 1995, p. 37.

¿Han sido eficientes estas asignaciones? A pesar de ser técnica, esta cuestión resulta importante, pues existe la presunción de que los fondos fueron usados para comprar votos, es decir, que estuvieron sujetos a manipulación política y electoral.¹⁶ Utilizando técnicas econométricas, Schady realizó un análisis de los criterios

16. Se sugiere revisar dos artículos: Arce, Moisés, "¿Qué tan eficiente es la política social del FONCODES?", en *Pretextos*, 9, Lima: Desco, 1996, pp. 95-114 y Schady, Norbert, *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*, Washington, mimeo, The World Bank, 1999.

de asignación de FONCODES en el período 1990-1995 y obtuvo dos resultados:

- a. En primer lugar, los gastos se incrementaron significativamente antes de las elecciones nacionales. Mostró que la trayectoria de los gastos de FONCODES fue irregular. Encontró cuatro picos, tres de los cuales coinciden con los tres meses previos a las elecciones del Congreso Constituyente Democrático de 1992, el referéndum de 1993 y las elecciones presidenciales de 1995. El cuarto pico ocurrió cuando Manuel Estela fue relevado por Manuel Vara Ochoa en la conducción del programa en agosto de 1994. Mientras que el primero era un tecnócrata, el segundo era mucho más cercano a Fujimori y, por ende, más sensible al entorno político. Entonces, cuando Vara Ochoa se hace cargo de FONCODES, se aprueban muchos proyectos que habían sido dejados de lado por Estela.
- b. En segundo lugar, un número importante de proyectos financiados por FONCODES, estaba localizado en aquellas provincias con mayor significación política.

Schady concluye que FONCODES fue muy sensible a los imperativos políticos. La discrecionalidad en la asignación de fondos permitió que primaran no sólo criterios técnicos, sino también políticos. Esta conclusión refuerza la tendencia neopopulista de Fujimori, comentada en el capítulo VIII.

Un aspecto que merece ser comentado tiene relación con el presidente Ejecutivo de FONCODES. Originalmente la idea era que fuera dirigido por algún representante del sector privado, de modo de garantizar tanto independencia política como eficiencia técnica. Sin embargo, la primera directora del fondo fue Luz Salgado, secretaria general del movimiento Cambio 90, sin experiencia en sectores sociales ni en operaciones relacionadas con el financiamiento internacional.¹⁷ Ni el BID ni el BM aportaron financiamiento a FONCODES por temor a la manipulación polí-

17. Graham, Carol, *op.cit.*, p. 108.

tica del mismo.¹⁸ Recién en junio de 1992, Salgado fue reemplazada por el empresario Arturo Woodman, proveniente del sector privado, con quien FONCODES comienza a tomar vuelo, en parte por la llegada de fondos externos. La independencia política de la dirección de FONCODES ha sido una preocupación constante de los organismos internacionales. En ese sentido, el nombramiento de Woodman disminuyó la presunción de la manipulación política con respecto al uso de los fondos. Entre 1991 y 1993 el financiamiento externo a FONCODES fue casi nulo, mientras que entre 1993 y 1995 los fondos de la cooperación internacional explicaron el 51% de los desembolsos de FONCODES.

En otro estudio, Moisés Arce sostiene que si bien es cierto, FONCODES ha sido eficiente en la asignación de fondos a nivel de departamentos, el resultado no es igualmente satisfactorio cuando realiza el mismo análisis en el ámbito provincial.¹⁹ En el primer caso, el índice de pobreza de FONCODES está correlacionado con el gasto social per cápita en el departamento; en el caso de las provincias ello no es así y sugiere que la razón estaría en el hecho que algunas comunidades, a pesar de encontrarse en los departamentos más pobres, no tienen la capacidad para elaborar proyectos favoreciéndose así, dentro de cada departamento, a aquellas localidades con mayor capacidad de demanda. Una prueba de ello sería que los resultados desagregados del referéndum de 1993 mostraron que Fujimori perdió en aquellas provincias con mayor incidencia de pobreza. Este argumento es coincidente con lo propuesto por Thorp (1995) y Graham (1994), comentado líneas atrás.

A pesar de ello, Arce sostiene que un programa social puede ser eficiente y al mismo tiempo otorgar ventajas políticas. Esta conclusión la obtiene por la significancia estadística que muestran las relaciones entre el gasto social per cápita, los departamentos

18. Esta posición es defendida por Graham, aunque también podría entenderse si se observa que el país todavía no se insertaba en la comunidad financiera internacional. Graham sostiene que la principal razón por la cual no llegaron fondos para el Programa Social de Emergencia fue la falta de credibilidad de los directivos del programa, dada su cercanía a Fujimori y, por ende, la falta de independencia política.

19. Arce, Moisés, *op.cit.*, pp. 95-114.

más afectados por la pobreza y la votación de Fujimori obtenida en esas áreas en 1995.

4.2 El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)

El PRONAA fue creado el 5 de febrero de 1992, como resultado de la fusión entre el Programa de Asistencia Directa (PAD) y la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA). La ONAA fue creada en 1977 y estuvo sucesivamente adscrita al Ministerio de Alimentación, Ministerio de Agricultura y Cooperación Popular. En 1990 retorna al Ministerio de Agricultura hasta 1992. Por su parte, el PAD nació durante el gobierno del APRA con la finalidad de otorgar subsidios, equipos y apoyo técnico a las organizaciones de base. Ambas eran sujeto de manipulación política y cuando el PRONAA se crea, asume las funciones tanto del PAD como de la ONAA. El objetivo del PRONAA es *contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población que se encuentra en pobreza extrema*. Inicialmente el PRONAA fue concebido como un programa compensatorio, focalizado y temporal y no ha estado inmune a manipulaciones políticas.

El PRONAA actúa a través de diversas líneas de acción. Las principales son el apoyo alimentario a los grupos más vulnerables (madres gestantes y lactantes, niños menores de cinco años, ancianos, etc.); entrega de alimentos a la población urbano marginal y rural a cambio de trabajo en obras de infraestructura básica y seguridad alimentaria, empleando a mujeres que se encargan de los comedores populares.

Los comedores populares son un tipo de organización comunal que surgió a inicios de la década de los ochenta como consecuencia de dos factores: la crisis económica y el aumento de la violencia. Están organizados por una mujer, quien se encarga de preparar raciones alimenticias que cumpla con requerimientos nutricionales mínimos para los miembros del barrio. El Estado canaliza gran parte de la ayuda alimentaria a través de los comedores. De este modo, la población beneficiaria se vuelve sujeto activo de la política social. Del total de los recursos entregados a través de los comedores populares, el PRONAA explica el 45.2%,

mientras que otro vehículo importante lo constituyen los clubes de madres, que reciben el 31.4% de sus recursos del PRONAA.²⁰

Sin embargo, en la canalización de la ayuda a través de los comedores populares no sólo se ha dado prioridad a criterios de costo-efectividad. En el ámbito distrital, la asignación efectiva de recursos no ha sido igual a la asignación ideal de los mismos, según se observa en el cuadro X.7.²¹

Cuadro X.7

PRONAA: ASIGNACIÓN IDEAL Y ASIGNACIÓN EFECTIVA DE RECURSOS POR DISTRITOS

Departamento	Provincia	Distrito	Asignación efectiva	Asignación ideal
Lima	Lima	San Juan de Lurigancho	5.702%	3.036%
Lima	Lima	Comas	5.227%	1.053%
Callao	Callao	Callao	3.262%	0.961%
Lima	Lima	San Martín de Porres	1.947%	0.000%
Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca	0.788%	0.380%
Cajamarca	Jaén	Chontalí	0.002%	0.561%
Amazonas	Utcubamba	Lonya Grande	0.002%	0.307%

Fuente: Portocarreo, Felipe, Arlette Beltrán y Hanny Cueva, *Economía política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú: el caso del PRONAA*, Lima, mimeo, Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, IDRC, 1996.

4.3 Cooperación Popular (COOPOP)

Cooperación Popular fue creado en la década del sesenta, durante el primer gobierno de Belaunde. Tenía como objetivo básico brindar apoyo a las localidades pobres, de modo que ellas mismas pudieran desarrollar sus proyectos de inversión local. Entre 1985 y 1990, su principal línea de acción fue el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT).

20. INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima, 1996, p. 36.

21. Portocarreo, Felipe, Arlette Beltrán, María Elena Romero y Hanny Cueva, *Economía y política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú: el caso del PRONAA*, mimeo, Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, IDRC, 1996.

Durante el gobierno de Fujimori, la finalidad de COOPOP era invertir en infraestructura social y de apoyo a la producción en las zonas más deprimidas del país, tanto rurales como urbano marginales. Desde el punto de vista organizativo, cuenta con 146 oficinas provinciales en todo el país y selecciona proyectos a partir de las demandas de una localidad específica. Esta solicitud es evaluada por la oficina provincial. La ejecución es financiada por COOPOP, quien aporta el equipo, los materiales, el apoyo técnico y la mano de obra calificada. La comunidad beneficiaria colabora con la mano de obra no calificada. Las principales áreas de inversión son la construcción y mantenimiento de canales, reservorios y bocatomas, construcción y rehabilitación de carreteras y puentes, instalación de alumbrado público, construcción de aulas y postas de salud e instalación de agua y desagüe.

4.4 El Instituto Nacional de Desarrollo (INADE)

El INADE fue creado en junio de 1983 como una institución pública descentralizada. A partir de 1992 depende del Ministerio de la Presidencia y tiene como objetivo conducir y dirigir proyectos de inversión en áreas estratégicas del país. Ha impulsado la ejecución de proyectos de desarrollo en las tres regiones naturales del Perú, concretando obras que han contribuido a ampliar la frontera agrícola, conservando y potenciando los recursos naturales e hidroenergéticos, además de ejecutar acciones de carácter integral y multisectorial con énfasis en las zonas más deprimidas del país.

Sus líneas de acción se materializan a través de veinte proyectos especiales y cuatro programas de inversión. Entre los primeros, diez se encuentran en la Costa, tres en la Sierra y siete en la Selva. Entre los proyectos especiales, destaca el programa de apoyo a los gobiernos locales, por su carácter social. Los otros tres tienen una naturaleza tecnológica.

5. La Estrategia Nacional de Alivio de la Pobreza 1993-1995

En 1993 se elabora la *Estrategia Nacional de Alivio de la Pobreza*, que constituye el primer documento estratégico del gobier-

no para abordar los problemas de la pobreza en el país, fue presentada a la comunidad financiera internacional en la reunión del Club de París en 1993. El documento planteó como objetivo general la mejora de las condiciones de vida de la población en pobreza extrema mediante programas en las áreas de salud, alimentación, educación y proyectos de generación de empleo. Entre los objetivos específicos destacó *el incremento del volumen del gasto social por parte del Estado, así como el aumento en la eficiencia del mismo*. El compromiso asumido por el gobierno *no sólo era gastar más, sino gastar mejor*. Esto último suponía un alto grado de coordinación entre las diferentes entidades que tenían a su cargo los diferentes programas sociales, para lo cual se creó la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

El marco institucional también fue influenciado por la Constitución Política del Perú, promulgada en 1993. De acuerdo con ella, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (art. 58). Del mismo modo, en el art.60 se sostiene que el papel productivo del Estado sería sólo subsidiario.

En noviembre del mismo año, se aprobó el documento titulado *Lineamientos Básicos de la Política Social*, basado en la estrategia global presentada en París. El objetivo del mismo fue articular la lógica administrativa para una política social activa y colocaba una serie de metas de mediano y largo plazo, teniendo como finalidad, *asistir a los grupos más vulnerables de la población*. Para lograr el retomo más alto de esta inversión en capital humano, el gasto social se concentraría en la construcción de infraestructura y la provisión de bienes y servicios básicos. La herramienta a utilizar sería la *focalización*, contando para ello con una *activa participación de la comunidad beneficiaria*.

De ese documento surgieron dos planes de acción: *el Programa de Focalización del Gasto Social Básico (1994)* y *el Programa de Mejora del Gasto Social Básico (1994)*.

Desde el punto de vista de la organización, uno de los temas más urgentes era la mejora institucional de los ministerios de línea, los cuales habían sido dejados de lado con la creación del Ministerio de la Presidencia y la cantidad de programas bajo responsabilidad del mismo. Este era uno de los temas abordados

por el *Programa de Focalización del Gasto Social Básico*, a través del ofrecimiento de mayores fondos a los ministerios de línea a cambio de mejoras en su capacidad de gestión, lo que se materializaría, por ejemplo, en mayores horas de atención en los centros de salud. Sobre este mismo punto, algunos investigadores como Thorp consideraron una innovación incluir en el programa a la administración de justicia, como un mecanismo para lograr metas sociales.²²

El programa de mejora del gasto social básico definió como el objetivo más importante de la nueva política social peruana, la promoción de la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país.²³ Ello implicaría aumentar y mejorar el acceso a los bienes y servicios esenciales de calidad adecuada. El Estado concentraría su actividad en la promoción del empleo temporal, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. La optimización de los recursos se lograría con la focalización del gasto en los sectores de extrema pobreza.

6. La evolución del gasto social

El marco institucional reseñado ha tenido su correlato en el incremento del gasto social, especialmente desde 1993, que coincide con el crecimiento de la economía (el PBI real creció en 6.5%, 13.1% y 6.9% en 1993, 1994 y 1995, respectivamente) lo que demuestra la importancia del crecimiento para financiar la política social. Además, prueba que el gasto social es procíclico, como ya se ha comentado (véase cuadro X.8)

Esta preocupación por destinar mayores recursos al gasto social también estuvo relacionada con el control de la inflación y la disminución del terrorismo. Ello se reflejó en la participación del gasto social dentro del presupuesto público, que llegó a 30.4% en 1995.

22. Thorp, Rosemary, *op.cit.*, p. 16.

23. Presidencia del Consejo de Ministros, *Documento de interés para la mejora del gasto social básico*, Lima, 1995, p. 24.

Cuadro X.8
GASTO SOCIAL EN EL PERÚ 1990-1995

Años	% del PBI	% del gasto público	Gasto social per cápita (US \$)
1990	2.6	16.6	12
1991	2.1	17.2	Nd
1992	2.8	19.2	Nd
1993	3.2	22.0	63
1994	2.8	19.7	75
1995	5.2	30.4	145

Fuente: INEI, *Compendio de estadísticas sociales 1994-1995*, Lima, 1995, p. 26.

En lo que se refiere a la distribución sectorial del gasto, hasta 1992 se dio prioridad al sector educación y, gradualmente, el rubro "otros", que corresponde a los programas de alivio de la pobreza (la mayoría de ellos a cargo del Ministerio de la Presidencia, según se ha visto), aumentó su importancia relativa, según puede observarse en el cuadro X.9.

Cuadro X.9
GASTO SOCIAL POR SECTORES 1990-1995
(en porcentaje)

Años	Total	Educación	Salud	Otros
1990	100.0	72.3	25.9	1.8
1991	100.0	72.1	22.7	5.2
1992	100.0	72.9	25.0	2.1
1993	100.0	71.4	17.7	10.9
1994	100.0	61.4	21.3	17.3
1995	100.0	51.6	24.7	23.7

Fuente: INEI, *Compendio de estadísticas sociales 1994-1995*, Lima, 1995, p. 31.

7. Los resultados de la estrategia

Resulta complejo aislar los resultados en mejoras o deterioro de los indicadores de bienestar, pues estos están influidos no sólo por los programas sociales como entes aislados, sino también por el crecimiento económico. El PBI real creció en promedio 8.9% anual

entre 1992 y 1995. Esto elevó la capacidad financiera del Estado para poner en marcha estrategias de reducción de la pobreza: prueba de ello es el incremento en el gasto social reseñado en el acápite anterior. ¿Qué ocurrió con el bienestar durante el primer gobierno de Fujimori?

En 1994 se llevó a cabo la tercera versión de la encuesta nacional de niveles de vida (ENNIV) con cobertura nacional. La población fue dividida en siete dominios geográficos: costa urbana, costa rural, sierra urbana, sierra rural, selva urbana, selva rural y Lima Metropolitana.²⁴ Se encontró que la pobreza afectaba a 49.6% del total de la población (aproximadamente 11.3 millones de personas), lo cual equivale a decir que uno de cada dos peruanos tenía un gasto per cápita menor que el costo de una canasta de consumo que incluía alimentos y otros bienes y servicios. En la medida en que se trata de un promedio nacional, el análisis por dominios geográficos mostró altos niveles de disparidad, como se observa en el cuadro X.10.

Cuadro X.10

INCIDENCIA DE LA POBREZA 1994, POR DOMINIOS GEOGRÁFICOS (como porcentaje de la población total)

Dominio	Incidencia	Población (en miles)
Nacional	49.6	11,285
Lima Metropolitana	37.6	2,402
Costa urbana ²⁵	48.9	2,165
Costa rural	66.3	623
Sierra urbana	41.6	1,578
Sierra rural	68.3	3,059
Selva urbana	38.9	1,578
Selva rural	69.7	901

Fuente: Moncada, Gilberto, "El perfil de la pobreza en el Perú 1994: método de estimación y resultados", en Webb Richard y Gilberto Moncada, *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996, p. 114.

24. Para analizar los detalles metodológicos de la encuesta, se sugiere revisar Moncada, Gilberto, "El perfil de la pobreza en el Perú 1994: método de estimación y resultados", en Webb, Richard y Gilberto Moncada (eds.), *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996, pp. 95-136.

25. No incluye a Lima Metropolitana.

La mayoría de pobres se encontraba en la sierra rural (más de 3 millones de personas), seguida por Lima Metropolitana (2.4 millones) y la costa urbana (2.1 millones). Sin embargo, la brecha de la pobreza (el monto de ingreso necesario para que los pobres logren un nivel de gasto equivalente a la línea de la pobreza) es menor en Lima Metropolitana, pues el nivel de gasto de ésta equivalía al 72% del valor de la línea de la pobreza. En el otro extremo se ubicaba la sierra rural, cuyo gasto promedio representaba sólo el 60% del nivel de la línea de la pobreza. Por lo tanto, la incidencia y la intensidad de la pobreza era mayor en la sierra rural con relación a Lima metropolitana.²⁶ La mayor severidad de la pobreza se encontró en la sierra rural, seguida por la selva rural.

Con respecto a la pobreza extrema (aquellos cuyo gasto no alcanza ni siquiera para una canasta que contenga sólo alimentos) incluía al 20.2% de la población, es decir, 1 de cada 5 peruanos era considerado pobre extremo o indigente. Por dominios geográficos, se obtuvieron los resultados que se presentan en el cuadro X.11.

Cuadro X.11

**INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA,
POR DOMINIOS GEOGRÁFICOS**

(como porcentaje de la población total)

Dominio	Incidencia	Población (en miles)
Nacional	20.2	4,595
Lima Metropolitana	4.7	303
Costa urbana ²⁷	15.2	676
Costa rural	31.5	296
Sierra urbana	12.7	483
Sierra rural	45.6	2,043
Selva urbana	14.4	205
Selva rural	45.6	589

Fuente: Monada, Gilberto, "El perfil de la pobreza en el Perú 1994: método de estimación y resultados", en Webb, Richard y Gilberto Moncada, *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996, p. 116.

Del cuadro IX.11 se desprende el hecho de que hacia 1994, casi la mitad de los pobres extremos se ubicaban en la sierra rural.

26 Moncada, Gilberto, *op.cit.*, p. 115.

27. No incluye a Lima Metropolitana.

En ese mismo dominio geográfico, el gasto per cápita promedio cubría sólo el 67% del valor de la línea de la pobreza extrema.

Ahora bien, la relación entre el nivel de pobreza encontrado (49.8%) y la categoría ocupacional, se aprecia en el cuadro X.12.

Cuadro X.12

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA,
SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL**

	valor	%
obrero	0.582	9.7
empleado	0.181	3.2
trabajador del hogar	0.650	0.7
independiente	0.462	18.6
familiar no remunerado	0.615	15.8
desocupado	0.447	2.2
inactivo	0.480	49.8

Fuente: ENNIV 1994.

En el cuadro X.12 se presentan dos columnas. La primera de ellas mide la incidencia de la pobreza para cada categoría ocupacional. Así, la mayor concentración de pobres se encuentra en los trabajadores del hogar y los familiares no remunerados. La segunda mide el porcentaje del total de pobres por cada categoría. De este modo, el 18.6% de los pobres es independiente y el 15.8% representa a los familiares no remunerados. Estos hallazgos están relacionados con el nivel educativo del jefe del hogar; como se comprueba en el cuadro X.13. Sólo el 1.3% de los pobres extremos tenía educación superior, mientras que el 77.9% tenía como máximo educación primaria.

Los resultados muestran que existen diferencias entre los pobres. Mientras algunos se encontraban mejor ubicados para responder a los incentivos del mercado, otros estaban marginados, tanto por región, como por caracteres étnicos, género y niveles de ingreso. Si bien es cierto en muchos casos se trata de problemas estructurales (por lo que la solución sería de largo plazo), ello no impide sostener que la provisión de servicios básicos de calidad adecuada sea un elemento crítico para reducir su marginalidad e integrarlos al nuevo

sistema de incentivos. Esto último supone una reforma institucional de ministerios de línea, como salud y educación.

Cuadro X.13

NIVELES DE POBREZA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE DE HOGAR 1994 (en porcentaje)

	pobres extremos	total pobres
sin nivel	16.5	14.0
primaria	61.4	53.2
secundaria	20.8	28.7
superior	1.3	4.1

Fuente: ENNIV 1994.

Como se ha reseñado, la política social se implementó a partir de agencias aisladas de los ministerios de línea, principalmente a través del Ministerio de la Presidencia, que concentraba no sólo la mayor cantidad de recursos, sino también los programas sociales más importantes. El mayor énfasis puesto en el mismo debilitó aún más la capacidad institucional de los ministerios tradicionalmente considerados sociales, como educación y salud. Los avances en estos últimos sectores se reseñan a continuación.

8. Sector educación

El análisis del sector educación ha sido materia de innumerables debates durante la década de los noventa. Su importancia como sustento para un desarrollo equitativo ha sido resaltada por investigadores de todas las tendencias políticas. Durante el primer gobierno de Fujimori se intentó reformar el sistema educativo descentralizando sus funciones y alterando los mecanismos de financiamiento de las escuelas públicas. Con ello se buscaba una mayor eficiencia y equidad del sistema. Sin embargo, el gobierno retrocedió en estos intentos hacia 1994. Desde entonces, a través del INFES, organismo dependiente del Ministerio de la Presidencia, dio prioridad a la construcción de la infraestructura escolar.

Esto último debilitó más aún al Ministerio de Educación, según se verá a continuación.

En primer lugar, se revisarán las principales características de la educación peruana que inspiraron los intentos reformistas. En segundo lugar, se explicará en qué consistió la reforma del sector educación y hasta qué punto los obstáculos políticos impidieron su consolidación. Probablemente la mayor lección fue que el tema educativo requiere de un consenso mayor que el necesario para implementar, por ejemplo, el programa de estabilización económica. En otras palabras, el consenso con respecto a detener la hiperinflación prácticamente a cualquier costo era casi generalizado en 1990, mientras que aquellas reformas denominadas de segunda generación (dentro de las cuales están las relacionadas con sectores sociales) no podían aplicarse con la misma facilidad, ni tampoco por un equipo técnico aislado de los actores involucrados en las mismas. Lograr el apoyo político previo, es decir, *vender adecuadamente la reforma*, es un elemento no despreciable, tal como lo demuestra la experiencia peruana.

8.1 Características del sistema educativo peruano

El sistema educativo peruano, en términos generales, posee los siguientes rasgos:

i. La educación es básicamente pública, centralizada, con un alto nivel de cobertura.

Desde el punto de vista organizativo, el *sistema educativo formal* está conformado por cuatro niveles educativos: inicial, primaria, secundaria y superior. El *nivel inicial* se imparte a niños entre 0 y 5 años a través de los *centros educativos de educación inicial*. La *educación primaria* tiene dos modalidades, la de menores (dirigida a niños entre 6 y 11 años de edad) y la de adultos (para alumnos mayores de 15 años). Comprende seis grados de estudios de duración anual. La *educación secundaria*, que tiene cinco grados (cada uno comprende un año), también se ofrece en las dos modalidades indicadas, aunque se considera como edad normativa aquella comprendida entre 12 y 16 años de edad. Finalmente, la *educación superior* se imparte en escuelas e institutos

superiores, centros superiores de postgrado y universidades. En todo este esquema, el Ministerio de Educación tiene a su cargo la conducción de los tres primeros niveles, mientras que en la educación superior sólo tiene a su cargo la parte no universitaria.

El último *censo nacional escolar* que se llevó a cabo en 1993 reveló la reducción de la tasa de analfabetismo de 18% en 1981 (año del anterior censo) a 13%, manteniéndose la mayor proporción de analfabetos en las áreas rurales y en las mujeres que viven en ellas, según se observa en el cuadro X.14.²⁸

Cuadro X.14

TASA DE ANALFABETISMO 1993

Área	Total	Hombres	Mujeres
Total	13	7	18
Urbana	7	3	10
Rural	30	17	43

Fuente: Ministerio de Educación, *Censo Nacional Escolar 1993*, Lima, 1995.

La oferta educativa está constituida por centros públicos y privados. El 84.4% de los estudiantes están matriculados en centros y programas de gestión estatal. En ocho departamentos la cobertura de la gestión estatal se acerca a 100%: Apurímac (99.2%), Cajamarca (98.1%), Madre de Dios (97.9%), Huancavelica (96.8%), Ucayali (96.7%), Amazonas (96.1%), Ayacucho (95.6%) y San Martín (95.1%). Lima es el departamento con mayor proporción de estudiantes en centros educativos privados (30.1%), seguido por el Callao (28.9%) y Arequipa (25.8%).²⁸

De acuerdo con el censo de 1993, la población escolar era atendida por 322,452 docentes, de los cuales el 76% labora en centros estatales. Del total, el 70% tiene categoría de nombrado, mientras que el 30% es contratado. Sin embargo, sólo el 52.4% de los profesores tiene título pedagógico, mientras que en el ámbito rural el porcentaje sólo es de 32.4%.

28. Esto no implica necesariamente que se logre atender a toda la demanda educativa. Indica simplemente que la mayor parte de la oferta educativa es pública en los departamentos mencionados.

En el caso peruano, la cobertura en educación primaria es relativamente alta, pues alrededor del 90% de la población tiene algún nivel educativo, como puede observarse en el cuadro siguiente. La información muestra un alto nivel de *cobertura* del sistema, es decir, la proporción del cohorte que se matricula en las escuelas (véase cuadro X.15). Este es un indicador de acceso, al margen de la calidad de la educación.

Cuadro X.15

**NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN
DE SEIS AÑOS Y MÁS, 1994**
(en porcentaje)

	Total población	Pobres extremos	Total pobres	No pobres
total	100.0	100.0	100.0	100.0
ninguno	10.9	15.1	19.8	7.1
primaria	38.7	48.4	57.1	29.8
secundaria común	34.6	30.1	19.9	38.6
secundaria técnica	1.0	0.8	0.5	1.1
superior no universitaria	5.6	3.0	2.0	7.9
superior universitaria	9.2	2.4	0.6	15.3
otro	0.1	0.0	0.0	0.1

Fuente: Instituto Cuánto, *Retrato de una familia peruana, Niveles de vida 1994*, Lima, 1995, p. 107.

Esta primera revisión de la información estadística disponible nos muestra que, en términos generales, el problema no es de cobertura. Inclusive una de las características del primer gobierno de Fujimori fue la *construcción y equipamiento de escuelas* en diferentes localidades del país. Para ello, en 1992 el gobierno creó el *Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES)*, como un organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de la Presidencia. Su función es complementar la acción de los Ministerios de Salud y de Educación en lo concerniente a infraestructura física (construcción y rehabilitación) y al equipamiento. La mayor parte de la inversión del INFES se ha canalizado al desarrollo de la infraestructura escolar en el ámbito local. Las obras del INFES han permitido que cada año un porcentaje cada vez mayor de los niños en edad de ingresar al

centaje cada vez mayor de los niños en edad de ingresar al sistema escolar, logren hacerlo. En una encuesta realizada por el INEI en 1995, se obtuvo como resultado que el 71% de los entrevistados percibía las mejoras implementadas en los centros educativos estatales.²⁹ En el cuadro X.16 se muestran las principales obras del INFES.

Cuadro X.16

INFES: OBRAS FÍSICAS EN CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO EDUCATIVO: 1992-1995

Programas	Unidad de Medida	1992	1993	1994	1995
Construcción escolar	Aulas	118	725	1985	873
Equipamiento educativo	Módulos	177	1354	5712	11435
Alfabetización	Módulos	45	45	129	34125●
Equipo	Módulos	10	809	702	1422
Rehabilitación escuelas	Locales	8	11	66	5●

Fuente: INFES. ● Oficina de Planificación y Finanzas.

A pesar de lo anterior, el centralismo caracteriza al sistema educativo peruano. Los tres departamentos con mayor proporción de habitantes sin nivel educativo son Apurímac (35.7%), Huancavelica (33.3%) y Ayacucho (31.8%), que coinciden con ser los departamentos más pobres del país. Inversamente, en los departamentos más ricos, el porcentaje de la población sin nivel educativo es menor. Lima (4.0%) y Callao (2.9%) son las muestras del centralismo.

En consecuencia, el Ministerio de Educación asume a los departamentos más pobres donde, como se ha visto, la atención de las escuelas estatales es casi total. De ahí la importancia de modernizar el ministerio de educación, pues es responsable de la población más pobre.

En el ámbito organizativo, el MED diseña las políticas educativas, así como los lineamientos y orientaciones estratégicas del sistema educativo. En el ámbito regional y subregional están las direcciones regionales y subregionales, cuya principal función consiste en

29. INEI, *op.cit.*, p. 51.

supervisar el funcionamiento de las Unidades de Servicio Educativo (USE), entidades encargadas de los aspectos administrativos, y las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE), responsables de los temas técnico-pedagógicos. Tanto las USE como las ADE conectan verticalmente al MED con los centros educativos locales. Este esquema centralista no toma en cuenta la comunidad beneficiaria, pues no existe participación de la misma en las decisiones en los distintos niveles jerárquicos. Tampoco a las "uses" ni a las "ades", pues éstas sólo ejecutan lo que se determina en el nivel central.

ii. La eficiencia interna de los servicios educativos no es satisfactoria

La eficiencia interna del sistema educativo se define a partir de algunos indicadores. La *tasa de deserción escolar*, por ejemplo, que mide el porcentaje de escolares que luego de haber estudiado algún grado escolar no se matricula el año siguiente, independientemente de haber concluido como retirado, aprobado o desaprobado. El *atraso escolar* ocurre cuando el niño que estudia tiene una edad cronológica mayor que la establecida para cada grupo de estudios (edad normativa). Este atraso aparece cuando el niño es matriculado en el primer grado a una edad tardía (mayor que seis años), cuando repite algún año de estudios o por retiros temporales de la escuela. La *tasa de promoción* se define como el número de alumnos que efectivamente aprueban el año y se matriculan en el siguiente. Estos indicadores se muestran en los cuadros X.17 y X.18.

Cuadro X.17

INDICADORES DE EFICIENCIA EDUCATIVA EN PRIMARIA 1990-1995 (en porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
promoción	83.6	76.8	76.5	78.6	80.4	81.1
repetencia	10.2	17.7	17.3	15.5	15.3	15.2
deserción	6.2	5.5	6.2	5.9	4.3	3.7

Fuente: Instituto Cuánto, Perú en números, varios números.

Cuadro X.18**INDICADORES DE EFICIENCIA EDUCATIVA
EN SECUNDARIA 1990-1995**

(en porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
promoción	84.2	81.5	81.3	82.1	83.6	84.8
repetencia	8.5	10.5	10.5	10.1	9.9	9.0
deserción	7.3	8.0	8.2	7.8	6.5	6.2

Fuente: Instituto Cuánto, *Perú en números*, varios números.

En los cuadros presentados se observa que las tasas de promoción y deserción son menores en primaria que en secundaria, mientras que la tasa de repetición es mayor en secundaria. En general, si se desagregan las tasas por niveles educativos, se encuentra que las tasas de repetición bajan a medida que se asciende de grado. Ello puede significar que a mayor adaptación, menor repetición. Sin embargo, la deserción es aproximadamente constante en secundaria (a diferencia de primaria, nivel en el cual ha disminuido). Esto sugiere que habría que buscar las causas del problema en factores no educativos.³⁰ Una razón de la deserción podría ser el alto costo de las oportunidades para los estudiantes. Los hogares requieren de ingresos diarios; en cambio, la educación es una inversión de lenta maduración. Por ello, enviar a un niño a la escuela supone una disminución en la mano de obra disponible en las familias. En otras palabras, a pesar que la educación es gratuita, para una familia pobre puede resultar caro enviar al niño a la escuela, pues deja de trabajar y, por ende, de generar ingresos. Además de esto hay otras razones. Los costos de transporte y útiles escolares, por ejemplo. Respecto de estos rubros, de acuerdo con la ENNIV de 1994, las familias que envían a sus hijos a centros educativos públicos gastan anualmente en promedio US\$ 49 dólares en educación inicial, US\$ 41 dólares en primaria,

30. Ministerio de Educación, *Censo nacional escolar 1993*, Lima, 1995, pp. 147-149.

US\$ 92 dólares en secundaria y US\$ 192 si estudian en un centro educativo estatal.³¹

Otro aspecto resaltante es el hecho de que las tasas de repetición son mayores en las áreas rurales (26%) que en las urbanas (17%). El mismo sesgo antirural se observa en la población escolar con extraedad: en primaria alcanza el 24% en las áreas urbanas contra 44% en las rurales, mientras que en secundaria los porcentajes son de 33% y 48%, respectivamente.

Entre otros factores que inciden sobre la eficiencia del sistema educativo, está el *tiempo escolar efectivo*. En el Perú se dictan anualmente 450 horas efectivas de clase en las zonas urbanas y 226 en las rurales, número menor que otros países como Japón (1750 horas) y Chile (1000 horas).³²

iii. El gasto público social en educación es bajo y no está distribuido equitativamente.

El gasto social real en educación, como porcentaje del PBI, fue de 1.7% en 1990 y 3.0% en 1995, por lo cual se ubicó en tomo del promedio regional. Si bien el aumento fue significativo, en otros países de la región, la proporción es mayor; por ejemplo, en la Argentina es de 4.7%, en Costa Rica de 4.6% y en Chile de 3.7%.³³

Los principales indicadores del gasto social en educación se muestran en el cuadro X.19, donde se observa un aumento del gasto real en educación como porcentaje del PBI entre 1990 y 1995, un aumento en la participación del gasto real como proporción del gasto del gobierno central, una disminución del gasto educativo dentro del gasto social (debido, como se ha visto, a que los programas de alivio de la pobreza adquirieron mayor importancia a partir de 1993) y un incremento en el gasto de capital orientado a la construcción de escuelas.

31 Saavedra, Jaime, Roberto Melzi y Arturo Miranda, *Financiamiento de la educación en el Perú*, Lima: Grade, Documento de trabajo N° 24, 1997, p. 28.

32. Instituto Apoyo, *Data social*, Lima, vol. II, N° 5, p.1, 1996.

33. La comparación es más impactante si se toma como patrón a países más desarrollados. Por ejemplo, en Canadá es 6.7% del PBI, en Noruega, 6.8% y en Suecia, 6.5%.

Cuadro X.19

INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
EN EDUCACIÓN EN EL PERÚ (1990-1995)

	gasto real (% del PBI)	gasto real (% del gasto público)	gasto educa- ción (% del gasto social)	gasto co- rriente (% del gasto educativo)	gasto de capital (% del gasto educativo)
1990	1.7	12.0	75.3	97.7	2.3
1991	1.3	11.1	72.1	96.1	3.9
1992	2.2	13.8	72.9	96.9	3.1
1993	2.1	14.5	71.4	92.7	7.3
1994	2.6	16.1	61.4	88.7	11.3
1995	3.0	19.9	51.6	87.4	12.6

Fuente: Basquees, Enrique, Rafael Cortes y Carlos Parodi, *Informe CIUP: servicios sociales básicos en el Perú*, Lima, mimeo, Universidad del Pacífico, 1999.

Entre 1990 y 1994 aquella parte destinada a la educación primaria del total del gasto corriente disminuyó de 36% a 33% y se observó la misma tendencia en el caso de la educación secundaria (de 27% a 24%). Considerando que el gasto corriente, tanto en educación inicial como en educación superior no universitaria se mantuvo constante, el resultado es que la participación de la educación superior aumentó.³⁴ Estas tendencias sugieren cierta regresividad en el gasto educativo, lo que implica que el gasto público por alumno en la educación superior aumentó más que en los otros niveles.

La conclusión anterior puede comprobarse a partir de un análisis costo efectividad, midiendo la proporción del gasto público total en educación que se destina a cada grupo de ingresos. Un gasto en educación progresivo debería reflejarse en un mayor gasto en los quintiles de menores ingresos. En el cuadro X.20 se muestran las tendencias del gasto a partir de la comparación de las ENNIV de 1991 y 1997.

34. Saavedra, Jaime, Roberto Melzi y Arturo Miranda, *op.cit.*, p. 15.

Cuadro X.20**INCIDENCIA DEL GASTO POR QUINTILES Y NIVELES EDUCATIVOS 1991-1997**

	1991	1997
PRIMARIA	100.0	100.0
Quintil 1	11.4	14.2
Quintil 2	18.1	17.1
Quintil 3	24.4	22.7
Quintil 4	26.7	26.6
Quintil 5	19.4	19.4
SECUNDARIA	100.0	100.0
Quintil 1	3.2	7.0
Quintil 2	12.3	12.9
Quintil 3	19.1	21.5
Quintil 4	29.6	21.7
Quintil 5	35.9	36.9
SUPERIOR	100.0	100.0
Quintil 1	1.6	2.5
Quintil 2	6.4	8.6
Quintil 3	13.4	12.1
Quintil 4	32.5	23.7
Quintil 5	46.1	53.1

Fuente: Vasquez, Enrique, Rafael Cortez y Carlos Parodi, *Informe CIUP: servicios sociales básicos en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, mimeo, 1999.

La interpretación del cuadro anterior debe ser cuidadosa. En 1991, del total de gasto público educativo en primaria, sólo el 11.4% estaba dirigido al quintil más pobre, mientras que el quintil más rico recibía el 19.4%. La regresividad es la característica más saltante, pues el gasto social en educación se incrementa con el nivel de ingresos; las mismas tendencias se observan tanto en educación secundaria como superior. Si se repite el mismo ejercicio para 1997 y se compara con 1991, se tienen los siguientes resultados:

- a. En educación primaria, el quintil más pobre aumentó su participación entre 1991 y 1997 a costa del segundo y tercer quintil de 11.4% a 14.2%. Los segmentos más ricos (quintiles 4 y 5) no alteraron su participación.
- b. En educación secundaria, el quintil más pobre incrementó su participación de 3.2% del gasto educativo en secundaria a

- 7.0%. Ello ocurrió en desmedro de los quintiles 3 y 4. El quintil más rico aumentó su participación de 35.9% a 36.9%.
- c. En educación superior, hubo un ligero aumento en el quintil más pobre (de 1.6% en 1991 a 2.5% en 1997), reduciendo su participación el quintil 4. El quintil más rico aumentó su participación de 46.1% a 53.1%.

En consecuencia, el gasto público en educación es *regresivo*. Se favorece a los sectores con mayores niveles de ingreso que por lo general tienen mayor capacidad de ejercer sus demandas al gobierno central. Ello incide en varios aspectos; por ejemplo, la baja remuneración a los maestros, quienes en 1995 vieron reducido su salario real en 50% con respecto a 1990. Adicionalmente, 31,000 docentes del nivel escolar sólo tienen educación secundaria. Sólo el 18% de los alumnos en las escuelas disponen o acceden a textos escolares. Este porcentaje es menor que el de México (75%) y que el de Chile (63%). Una prueba adicional del problema de la asignación de recursos es que entre 1988 y 1992 el personal no docente creció en 68% en el sistema público, mientras que el número de docentes sólo hizo en 27% y el número de alumnos sólo en 15%.

Finalmente, en el nivel escolar el gasto mensual por alumno aumentó de US\$ 71 dólares a US\$ 131 entre 1991 y 1997, por debajo de los US\$ 828 dólares de los países desarrollados. La comparación con otros países de la región también resulta ilustrativa. En el Perú el gasto educativo promedio por alumno en el nivel secundario fue de US\$ 210 dólares en 1994. En la Argentina, en el período 1990-1993, fue de US\$ 396 dólares, Costa Rica (1989-1991) gastó US\$ 360 dólares por alumno, Brasil (1988-1990), US\$ 311 dólares. El Perú sólo superó al Ecuador y Bolivia.³⁵

iv. La calidad de la educación pública es baja con relación a la educación privada

El problema de la baja calidad de la educación pública en el Perú fue atacado recién durante en el segundo período de gobierno de Fujimori. Por ello será materia del siguiente capítulo.

35. *Ibid.*, p. 27.

Las investigaciones para países en desarrollo, respecto de la calidad de la educación, muestran que los alumnos que asisten a centros educativos privados tienen mejor rendimiento en pruebas de aptitud verbal y matemática en comparación con aquellos que lo hacen a escuelas públicas.³⁶ Para el caso peruano, Saavedra ha aproximado la calidad de la educación mediante el aumento de las oportunidades de los individuos en el mercado laboral, es decir, a través del cambio en el potencial para generar ingresos. Una educación de mayor calidad, repercute en mayores ingresos en el mercado laboral.³⁷

En primer lugar, la percepción generalizada en el Perú es que las escuelas privadas son mejores que las públicas tanto por nivel de docentes, infraestructura y equipamiento y capacidad de gestión administrativa. En segundo lugar, la mencionada *percepción* tiene un soporte empírico, pues los egresados de centros educativos privados obtienen en promedio ingresos mayores en 35% que aquellos que egresan de centros educativos públicos.³⁸

8.2 Las reformas educativas en el período 1990-1995: marchas y contramarchas

Los intentos de reformar el sistema educativo peruano estuvieron relacionados con la modificación del papel del Estado en la provisión de servicios educativos públicos. La herramienta clave fue la *descentralización administrativa de la educación*, unida a otros elementos que trataron de *incorporar mecanismos de mercado en la oferta educativa pública*. Todos ellos se enmarcaron dentro del *paradigma emergente* en las políticas sociales reseñadas al inicio de este capítulo.

36. Cox, Donald y Emmanuel Jiménez, "The Relative Effectiveness of Private and Public Schools. Evidence from Two Developing Countries", en *Journal of Economic Development*, 34, 1991, pp. 99-121.

37. Saavedra, Jaime, "Educación pública y educación privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos", en Moncada, Gilberto y Richard Webb (ed.), *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996, pp. 231-274.

38. *Ibid.*, p. 234.

En mayo de 1991, el gobierno central promulga el *Decreto Legislativo N° 699* al amparo de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso para dictar leyes en los campos de promoción de la inversión y del empleo. Un primer elemento a considerar, materia de intensa oposición, fue que la delegación de facultades del Congreso no aludía directamente al tema educativo. Un segundo elemento, consecuencia del anterior, fue que el Ministerio de Educación no tuvo un papel preponderante en la elaboración del decreto, sino que se trató de una iniciativa del Consejo de Ministros, liderada por Carlos Boloña (Economía y Finanzas), Alfonso de los Heros (Trabajo) y Jaime Yoshiyama (Transportes), quienes actuaron influenciados por la experiencia chilena.³⁹

Este decreto tenía como objetivo iniciar y consolidar la participación de la comunidad organizada en la gestión de los centros educativos. El Estado cedería en uso las escuelas a entidades promotoras, que podían ser los gobiernos locales, asociaciones de padres de familia, entidades religiosas, colegios profesionales, etc., que tuvieran capacidad de gestión. Estas entidades se encargarían de supervisar la calidad de la prestación del servicio educativo, de mantener y mejorar la infraestructura educativa, y de administrar y capacitar al personal docente. Todo se haría en estrecha coordinación con el Ministerio de Educación (MED). Esta *cesión en uso* no excluía la posibilidad de que la entidad promotora pudiera buscar fuentes de cofinanciamiento de las escuelas a través de cobros por la enseñanza en los casos en que ello fuera posible.

Estas medidas fueron criticadas por la oposición, aludiendo que se trataba de privatizar la educación y de eliminar la gratuidad de la enseñanza consagrada en la Constitución vigente de entonces, promulgada en 1979.⁴⁰ Esta presión de la oposición, así como de otras instancias (como la Iglesia Católica y el gremio de docentes agrupados en torno del SUTEP) y la falta de mayoría del go-

39. Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo, *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Documento de trabajo R-348, 1999, p. 9.

40. Se sugiere revisar Graham, Carol, *op.cit.*, pp. 100-101.

bierno en el Congreso, originó que la norma fuera derogada el 27 de enero de 1992.

Luego del autogolpe del 5 de abril de 1992 que disolvió al Congreso, el gobierno retomó la reforma educativa, nombrando como Ministro de Educación a Alberto Varillas, quien se encargaría de liderar los intentos reformistas inspirados en los mismos principios que el decreto 699. En el discurso presidencial de fiestas patrias (28 de julio de 1992), Fujimori anunció la *descentralización de la administración educativa*. Ésta se materializó en los decretos legislativos 26011 y 26012 y 26013, referidos a la transferencia de los centros educativos a los municipios. Dicha transferencia se iniciaría en 1993 con el establecimiento de un subsidio por alumno matriculado en las escuelas públicas (se pasaba así de un subsidio a la oferta a un subsidio a la demanda) y al mejoramiento de la calidad y la ampliación de la cobertura de la educación peruana. En estos casos, al igual que con el decreto 699, tampoco se involucró a diversos actores para la elaboración de los decretos; estos se definieron al interior del gobierno, sin buscar un consenso político previo. Los contenidos de estas normas se resumen a continuación:⁴¹

- a. Se establecieron los Consejos Municipales de Educación (COMUNED) para garantizar la participación de distintos actores en la gestión y administración de los centros educativos. Los COMUNED serían los instrumentos centrales de la transferencia y adoptarían jurídicamente la forma de entidades de derecho privado. Cada COMUNED estaría presidido por el alcalde del municipio y estaría conformado por un regidor municipal, y por representantes de los directores de los centros educativos de la localidad, por profesores, por asociaciones de padres de familia y por la iglesia católica. El COMUNED tendría la facultad de administrar directamente los centros estatales o de cederlos en uso a entidades debidamente organizadas de profesores, padres de familia, colegios profesionales u otra instancia similar.

41. Esta caracterización está basada en Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Yzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo, *op.cit.*, p. 12.

- b. Mediante el decreto legislativo N° 26012 se estableció una modificación en la forma como el Estado transfería los recursos a los centros educativos. Se entregaría una asignación mensual en efectivo en función del número de alumnos que asistían regularmente a clases y no con criterios históricos. La transferencia del dinero se haría del Ministerio de Economía y Finanzas a los COMUNED.
- c. Los centros educativos quedarían autorizados para gestionar recursos adicionales, mediante el cobro de pensiones.
- d. Se establecía que el Estado podía extender el subsidio estatal a las escuelas privadas.
- e. La relación laboral de los COMUNED con el personal docente se regiría por el régimen laboral privado.
- f. Para supervisar la calidad de la educación, se estableció un sistema de evaluación anual del rendimiento estudiantil en todos los centros estatales, como herramienta de supervisión de la calidad educativa por parte del MED.

Estas medidas tenían como objetivo mejorar la administración de los recursos, según se observa tanto por el cambio en la transferencia de los recursos, como por la participación de las comunidades locales.

Sin embargo, como la descentralización no sólo es una transferencia de funciones, sino también de poder, Fujimori tenía cierto temor de que en las elecciones municipales de 1993, no resultaran ganadores los candidatos de la alianza gobiernista. De ahí la idea de crear los COMUNED y de no transferir directamente la gestión de los centros educativos a las municipalidades.

Además, en 1993 se llevaría a cabo el referéndum para aprobar la nueva Constitución preparada por el Congreso Constituyente Democrático (CCD). La reforma educativa se convirtió en uno de los principales temas de debate. La oposición insistía en que la reforma contenía un sello privatizador y que iba contra la gratuidad de la enseñanza; además, señalaba que no se contaba con ninguna experiencia piloto con respecto a los COMUNED. De esta manera, a diferencia de Chile, donde los municipios sí contaban con la capacidad de gestión requerida, la capacidad adminis-

trativa de los COMUNED no estaba comprobada.⁴² En consecuencia, la oposición usó la reforma educativa como un hecho político a favor del NO durante la campaña política del referéndum.⁴³ En cuanto al tema de la gratuidad, la nueva Constitución de 1993, no alteró sustancialmente la de 1979, pues se mantuvo la norma referida a la gratuidad de la educación en los centros educativos públicos.

Estos hechos, sumados a la renuncia de Carlos Boloña al equipo ministerial, determinaron que disminuyera considerablemente el ímpetu reformista. En junio de 1993, Fujimori anunció la *suspensión de la descentralización educativa*, aduciendo la excesiva politización del tema. Ante ese hecho, en agosto renunció el ministro de educación. En mayo de 1994, durante la gestión de Trelles, nuevo ministro de educación, se derogaron los decretos legislativos 26011 y 26012. El intento de reforma había terminado.

A partir de mediados de 1993 (cuando se inició la *marcha atrás* en la reforma), las políticas en materia educativa tuvieron un viraje en favor del desarrollo de la infraestructura educativa a través del Instituto Nacional de Infraestructura en Educación y Salud (INFES). Fujimori se dedicó a inaugurar colegios a lo largo y ancho del país, dejando de lado uno de los aspectos con mayores deficiencias de la educación peruana: *la calidad del servicio educativo*. En 1990, el presupuesto del INFES fue de US\$ 32,000 dólares, de los cuales el 82% se dirigieron a la construcción de escuelas. En 1994, el presupuesto aumentó a US\$ 112 millones de dólares, de los cuales el 99% fue destinado a la construcción de escuelas. En opinión de Graham, la construcción de escuelas otorgaba más votos (considerando la cercanía de las elecciones presidenciales de 1995) que la descentralización y la privatización.⁴⁴

42. Se alude al caso chileno porque la oposición sostenía que la reforma educativa planteada era una copia de la experiencia chilena. Para el caso chileno se sugiere revisar Castañeda, Tarsicio, *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los 80*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1993, pp. 29-91.

43. Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo, *op.cit.*, p. 16.

44. Graham, Carol, *op.cit.*, p. 105.

¿Qué lecciones quedaron de las marchas y contramarchas en la reforma educativa?

- a. Las reformas estructurales de segunda generación no pueden diseñarse e implementarse por un conjunto de técnicos que trabajan aislados de especialistas en el tema y de los actores involucrados. Un ejemplo permite aclarar lo anterior. Si un gobierno quiere detener la hiperinflación, no resulta muy complicado convencer a la población de ello. Sin embargo, lo mismo no ocurre cuando se tratan transformaciones en los sectores sociales, donde las reformas no se pueden aplicar *de arriba hacia abajo*.
- b. Las reformas estructurales tienen que *venderse a la población* adecuadamente. Por ejemplo, alterar la forma como se transfieren los recursos a los oferentes de servicios educativos (los centros educativos) no significa privatizar, sino pasar de un subsidio a la oferta a un subsidio a la demanda, incrementando la capacidad de elección de los beneficiarios. Tampoco es cierto que si los docentes establecen un vínculo laboral privado con sus empleadores públicos, ello signifique privatización. En muchas dependencias públicas, los empleados se encuentran en el régimen privado.
- c. Los factores políticos son determinantes. A pesar de los connotados especialistas con los que cuenta la oposición, hubiera hecho probablemente lo mismo de haber estado en el gobierno. Sin embargo, *vendió* la idea de que la reforma era sinónimo de privatización y de pérdida de gratuidad de la enseñanza. La magnitud de la oposición política determinó en gran medida el retroceso de los avances reformistas.
- d. La ausencia de una experiencia piloto que sirviera de referente jugó un papel decisivo. ¿Cómo convencer a los actores involucrados de los beneficios de un sistema que aún no existía? No se puede tratar las reformas en los sectores sociales igual que las económicas. Respecto de estas últimas existen muchos modelos ya probados.
- e. El hecho de no incluir en los debates a especialistas en los temas educativos, redujo la viabilidad política de la misma. Entre otras razones, porque aumentaban las críticas de aquellos que no participaron en la elaboración de las reformas.

- f. Las reformas requieren de un liderazgo efectivo para poder ser implementadas. La población debe creer en las reformas y la estrategia de comunicación es clave. Es difícil pensar en la viabilidad de la reforma educativa si se tiene en cuenta que entre 1990 y 1995 hubo ocho ministros de educación.

9. El sector salud

9.1 El estado de la salud

El *estado de la salud* de una sociedad no depende sólo de las acciones de las entidades públicas o privadas que operan directamente en el sector. Deben considerarse las condicionantes externas también. Por ejemplo, la situación económica global, el nivel de educación, las prácticas de higiene y el nivel de pobreza del país. De acuerdo con la ENNIV, en 1994 la pobreza afectaba al 66.3% de los niños menores de cinco años, porcentaje mayor que el 49% de toda la población.

Generalmente se usan tres indicadores para describir el *estado de la salud* en una sociedad: la mortalidad infantil, la morbilidad y la desnutrición. En el caso peruano, los tres indicadores muestran en promedio una mejora significativa desde los años setenta, pero con una brecha pronunciada entre los sectores urbanos y rurales.

La *tasa de mortalidad infantil* se define como la frecuencia de muertes de niños menores de un año de edad por cada mil niños nacidos vivos. A lo largo de las últimas décadas el caso peruano muestra una tendencia hacia la disminución: mientras que en 1970 era de 118 por mil; en 1980 se redujo a 101 por mil; y durante el quinquenio 1990-1995 el promedio anual fue de 55 por mil (con una alta heterogeneidad, pues en los sectores rurales, la tasa asciende a 83 por mil). Del mismo modo, mientras que en Lima la tasa era de 26 por mil nacidos vivos, en Huancavelica llegó a 102 por mil.

La evolución presentada guarda relación con algunos factores detrás de esta desigual disminución de la tasa de mortalidad infantil. Entre ellos destacan los siguientes: la mejora de la educación de la madre, el mayor acceso de la población a servicios de salud y el proceso de urbanización. Este último elemento posibilita

un mayor acceso a agua potable y saneamiento y a los medios de comunicación. En consecuencia, madres más educadas, viviendo en mejores condiciones son elementos que inciden en una reducción de la tasa de mortalidad.⁴⁵ Las principales causas de la mortalidad infantil son las siguientes: afecciones en torno del parto, como infecciones y asfixias (33% de las muertes), las infecciones respiratorias agudas (27%), enfermedades diarreicas (14%) y desnutrición (4%).

La *desnutrición* alcanza al 40% de los niños menores de seis años, siendo el problema de *malnutrición crónica* la característica de mayor prevalencia. Ello se manifiesta en un déficit de talla con relación a la edad (desnutrición crónica), tal como se presenta a en el cuadro X.21.

Cuadro X.21

PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN EN LOS NIÑOS DE 0 A 5 AÑOS (1984 Y 1991-1992)

	Nacional		Urbano		Rural	
	1984	1991-92	1984	1991-92	1984	1991-92
Déficit talla/edad	38.2	36.5	23.5	25.9	54.7	53.4
Déficit peso/talla	1.0	1.4	0.9	1.3	1.3	1.7
Déficit peso/edad	14.3	10.8	7.1	6.4	22.9	17.8

Fuente: Eguren López, Fernando, *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Lima: Acción Ciudadana, 1997, p. 115.

La *tasa de morbilidad* se define como el número de enfermos por cada mil personas. De acuerdo con la ENNIV de 1994, el 32.7% reportó alguna enfermedad, destacando la diarrea y las infecciones respiratorias, particularmente en la infancia, que muestra una mayor incidencia.

Entre 1991 y 1994 la *incidencia de enfermedades infantiles* aumentó en la sierra rural de 31.9% a 35.4%. Esta región y la selva urbana (36.4%) presentaban hacia 1994 los mayores índices

45. Instituto Apoyo, *Perú: políticas sociales. Guía de consulta rápida*, Lima, 1995, p. 57.

de prevalencia de enfermedades. Sin embargo, en el ámbito global en Lima Metropolitana la tasa disminuyó de 51.5% a 16.7% en el mismo periodo, mientras que en la sierra urbana y rural se redujo de 53.0% y 34.5% a 29.3% y 33.8%, respectivamente. En consecuencia, el problema de la salud en el país afecta en mayor cuantía a la niñez, obstaculizando de este modo, la formación de un capital humano que sostenga el crecimiento económico futuro. La situación de la niñez se encuentra altamente correlacionada con el nivel educativo de las madres, aspecto que se presenta en el cuadro X.22, que compara 1991 y 1994.

Cuadro X.22

ENFERMEDAD REPORTADA SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN DE LA MADRE

Educación/año	1991	1994
Primaria	40.0	32.0
Secundaria	48.0	29.0
Superior	54.0	30.0

Fuente: Instituto Cuánto S.A., ENNIV 1991 y 1994.

Paralelamente, el acceso a consulta médica para la población infantil que tuvo enfermedades en los años 1991 y 1994 aumentó de 24.5% de los niños enfermos en 1991 a 33.4% en 1994, A pesar de ello, las disparidades regionales muestran que la mencionada tasa aumentó de 28.8% a 50.4% en Lima Metropolitana, mientras que en la sierra rural se incrementó de 12.8% a 22.2%. Por lo tanto, en ambos dominios geográficos se observó un aumento, aunque en la sierra rural el porcentaje de consultas médicas seguía siendo mucho menor con relación a Lima, lo que guarda relación con los niveles de pobreza de las dos zonas.

Los indicadores mostraban la necesidad de focalizar los esfuerzos en las regiones más pobres del país mediante una mayor oferta de servicios de salud de calidad, inversión en infraestructura y en campañas de fomento dirigidas a los padres para que estos pidan los mencionados servicios. Así, la información aparece co-

mo un complemento indispensable para que la focalización diera los resultados esperados.⁴⁶

9.2 El gasto social en salud

En el Perú, la atención en el campo de la salud es mixta, pues es ofrecida tanto por el Estado como por el sector privado a través de las siguientes instancias:

- a. El *Ministerio de Salud* (MINSA), que provee salud básica a través de una serie de establecimientos en el ámbito nacional. Presta servicios de cobertura universal y brinda atención a personas sin acceso a otras fuentes de servicios. Representa aproximadamente el 54% de la población.
- b. El Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), reemplazado por *ESSALUD*, que proporciona atención a los trabajadores asalariados y a sus familiares directos. Se financia con el descuento obligatorio de 9% sobre las planillas de sueldos. Cubre al 22% de la población.
- c. El sistema de seguros de las Fuerzas Armadas, que cubre al 2% de la población.
- d. El *sector privado* tiene la opción de atenderse en clínicas y consultorios privados, que se financian con pagos directos de los pacientes o con seguros privados, por lo que en la práctica en esta última alternativa sólo se encuentran los segmentos de mayores ingresos de la sociedad. Su cobertura alcanza al 2.4% de la población.

En consecuencia, el 20% de la población (básicamente los pobres extremos que habitan en zonas aisladas) no tiene acceso a cuidados de salud. Esto ocurre pese al aumento de 17.7% en 1993 a 24.7% en 1995 del gasto social en salud, según se observa en la tercera columna del cuadro X.23.

46. Cortez, Rafael, "Pautas para la estimación de la demanda de servicios de salud infantil en el Perú: un análisis teórico y empírico", en Moncada, Gilberto y Richard Webb (eds.) *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996, p. 204.

Cuadro X.23**INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SALUD
PERÚ 1990-1995**

	Gasto real (% del PBI)	Gasto real (% del gasto público)	Gasto salud (% del gasto social)	Gasto co- rriente (% del gasto en salud)	Gasto de capital (% del gasto en salud)
1990	0.5	3.7	23.1	96.9	3.1
1991	0.5	4.3	22.7	96.8	3.2
1992	0.6	3.1	25.0	96.1	3.9
1993	0.8	7.9	17.7	96.9	3.1
1994	0.7	6.3	21.3	95.3	4.7
1995	0.7	10.4	24.7	93.6	6.4

Fuente: Vasquez, Enrique, Rafael Cortez y Carlos Parodi, *Informe CIUP: servicios sociales básicos en el Perú*, Lima, mimeo, Universidad del Pacífico, 1999.

La comparación del gasto en salud entre diversas regiones del mundo, muestra que el Perú se encuentra por debajo, inclusive del África Sub-Sahariana (como porcentaje del PBI), de acuerdo con la información presentada en el cuadro X.24.

Cuadro X.24**GASTO PÚBLICO EN SALUD:
COMPARACIONES INTERNACIONALES**

	% del PBI	% del gasto público
África Sub-Sahariana	2.1	6.5
Asia	1.7	6.1
Países en transición	3.1	10.4
Hemisferio occidental	2.5	10.1
Perú (1995-96)	1.3	7.4

Nota: El dato del hemisferio occidental no incluye a los países de la OCDE.
Fuente: FMI.

En cuanto a la asignación del gasto público en salud por niveles de ingreso, se observa un sesgo que favorece a los usuarios de altos ingresos, regresividad que también ha sido una característica del gasto público en educación. Del total de atenciones públicas en salud en 1991, sólo el 14.0% se otorgó a usuarios del quintil más

pobre, mientras que el 16.8% pertenecía al quintil más rico. Comparando esta situación con 1997, la regresividad se incrementa, pues el quintil más rico aumenta su participación a 24.4%. Esta disparidad origina que los quintiles más altos empleen el 52.3% del gasto público en salud, mientras que los quintiles más bajos sólo reciben el 27.8% del gasto. Esta información se resume en el cuadro X.25.

Cuadro X.25

**SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA. PORCENTAJE
DE USUARIOS E INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO
POR QUINTILES: 1991-1997**

	% de usuarios	% del gasto en salud
1991	100.0	100.0
Quintil 1	14.0	7.9
Quintil 2	23.7	20.0
Quintil 3	20.5	19.9
Quintil 4	25.0	33.2
Quintil 5	16.8	19.0
1997	100.0	100.0
Quintil 1	13.6	9.8
Quintil 2	16.9	16.5
Quintil 3	20.3	23.5
Quintil 4	24.9	23.0
Quintil 5	24.4	27.1

Fuente: Vasquez, Enrique, Rafael Cortez y Carlos Parodi, *Informe CIUP: servicios sociales básicos en el Perú*, Lima, mimeo, 1999.

9.3 Las reformas del sector salud

La atención de salud es realizada, según se ha visto, por el Ministerio de Salud, el subsistema de seguridad social y el sector privado. En este acápite se analizarán las reformas en el campo de la salud pública, dejando para el siguiente las prestaciones de salud a través del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), hoy ESSALUD.

La revisión estadística anterior muestra dos sesgos en el gasto público en salud. En primer lugar, en favor de las zonas urbanas sobre las rurales y, en segundo lugar, los segmentos de altos ingresos se benefician más que los sectores de bajos ingresos, sinónimo de regresividad en el gasto. Los centros de salud están concentrados en

las zonas urbanas, que además disponen de un médico por cada 800 personas, mientras que en las zonas rurales existe un médico por cada 12,000 personas. Estas consideraciones han sido el sustento para una *reforma del sector salud* basada en dos aspectos: por un lado, mejorar la eficiencia y la equidad en la provisión de los servicios públicos de salud y, por otro, promover la participación del sector privado en la oferta de salud. El *Programa Salud Básica para Todos* es un reflejo de ello, así como los intentos de alterar los mecanismos de transferencia de recursos a los centros de salud pública, pasando de consideraciones históricas que no incentivan las mejoras en la calidad a transferencias en función de resultados.

De los diversos programas relacionados con el sector salud, el *Programa de Salud Básica para Todos*, creado en 1994, es el de mayor cobertura. Se financia con recursos públicos y tiene como objetivo universalizar el acceso a un *paquete básico de salud*. En 1995, el 44% de la población accedió a este programa.

Al igual que en el caso del sector educación, como parte de la reforma en la prestación de los servicios de salud, se planteó la *descentralización de la gestión de los establecimientos de salud locales*, a través de la promoción de la participación comunitaria. La reforma consistió en pasar de un esquema centralizado a uno descentralizado en la prestación pública de servicios de salud y fue similar al intento de transformar el sistema educativo mediante la creación de los COMUNED. Sin embargo, como se verá en este acápite, los resultados han sido distintos: más éxito ha tenido el caso del sector salud.

En mayo de 1994, siendo ministro de salud el Dr. Jaime Freundt, el gobierno creó el *Programa de Administración Compartida* (PAC) en los establecimientos de salud del nivel básico de atención; su objetivo era ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios, principalmente en las zonas de pobreza extrema, potenciando los recursos del Estado y de la comunidad organizada. Este programa se materializó en la creación de los *Comités Locales de Administración Compartida* (CLAS) como asociaciones civiles sin fines de lucro, con personería jurídica de derecho privado responsable de la administración de uno o más establecimientos de salud del nivel básico de atención.

Los CLAS están dirigidos por una directiva compuesta por siete miembros: el jefe del CLAS, quien es designado por el MINSAs,

que actúa como gerente social, tres miembros propuestos por el jefe del CLAS y tres representantes de la comunidad electos por la población en una asamblea pública. El MINSa suscribe un contrato de administración compartida con los CLAS, quien pone en marcha el Programa de Salud Local (PSL), construido a partir de un censo de salud comunal. En consecuencia, el MINSa financia los CLAS y les otorga autonomía para que estos decidan el PSL a partir de un censo de salud en el ámbito local. La población beneficiaria participa en dos niveles: nombrando tres integrantes en la dirección del CLAS y expresando sus necesidades y preferencias a partir del censo local.

La división de funciones es clara. Por un lado el MINSa es responsable de proporcionar la infraestructura física, medicamentos, insumos y equipos, de formular con la comunidad el PSL y de evaluar el cumplimiento de las actividades de salud programadas. Los fondos son transferidos por el MINSa a partir del *Programa de Salud Básica para Todos* al CLAS, quien paralelamente también puede recurrir a FONCODES y presentar proyectos destinados a mejorar la infraestructura y el equipamiento. Por otro lado, el CLAS tiene las siguientes funciones: administrar los recursos, establecer las condiciones de gratuidad en la atención (los CLAS están autorizados a cobrar a los pacientes distintas tarifas, lo que constituye un ingreso adicional que revierte en el mismo CLAS), cumplir con el PSL, y llevar a cabo el Censo Comunal de Salud. Por lo tanto, el CLAS se hace cargo de un puesto de salud, que se encarga de proporcionar servicios básicos y de emergencia, derivando los casos más complejos a los Hospitales. Como sostiene Cortez, "[...] la administración privada del establecimiento introduce flexibilidad en el manejo presupuestal y de personal, y contribuye a un uso más eficiente de los recursos".⁴⁷

Los CLAS no descentralizan la prestación de servicios de salud a través de las municipalidades por temor a la politización de la reforma, especialmente luego de la frustrada experiencia en el sistema educativo. También influyó el hecho de que el gobierno había perdido las elecciones municipales de 1993, por lo que los alcaldes

47. Cortez, Rafael, *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo, N° 33, 1998, p. 11.

podían oponerse a la implementación de los CLAS. Hubo varios factores más que determinaron el éxito de los CLAS.⁴⁸

Para evitar la asociación de la reforma con la privatización de la salud, se pusieron en marcha 300 *pruebas piloto* a lo largo del país, de modo de convencer a los beneficiarios directos de los aspectos positivos de la reforma, algo que no se hizo en el caso de la descentralización educativa. Además, no hubo debate público, sino que en el ámbito nacional se mantuvo un *perfil bajo*, en contraposición al *perfil alto* que los CLAS iban logrando a nivel local.⁴⁹ Estos beneficios directos en el nivel local, diluyeron la posibilidad de éxito de los opositores, entre los que se encontraban el gremio médico y los funcionarios del nivel regional. Puesto de otro modo, la clave del avance de la descentralización en salud estuvo en *la forma como se llevó a cabo la reforma* y no en el contenido mismo de la reforma, pues ésta era similar a la del sector educación.

La aceptación de los CLAS puede medirse por diversos indicadores. En la investigación de Cortez, que entrevistó a 1023 usuarios de doce CLAS en La Libertad, Lima y Junín, se señalan los siguientes logros:⁵⁰

- a. El 85.9% de los usuarios de los CLAS se sentía satisfecho con la atención recibida; en el caso de los establecimientos centralizados del MINSA, el porcentaje fue de 76.9%.
- b. En el ámbito nacional, el 73.8% de los usuarios espera menos de 30 minutos para recibir la atención de salud; en el caso de los CLAS, el porcentaje fue de 93.8%.
- c. En los CLAS, una mayor proporción de los usuarios de los dos quintiles más pobres recibe gratuitamente el servicio, reflejo de una mejor focalización atribuible, entre otros factores, a los censos comunales de salud.
- d. Los CLAS son responsables de la atención de aproximadamente el 10% de los servicios de salud básica a nivel nacional.

48. Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo, *op.cit.*, pp. 26-29.

49. *Ibid.*, p. 27.

50. Cortez, Rafael, *op.cit.*, pp. 66-67.

Una de las principales dificultades que enfrenta cualquier esquema de descentralización en la prestación de servicios sociales está vinculado con la capacidad administrativa de los entes locales. Los encargados de los CLAS tuvieron como primer objetivo lograr la cobertura universal y luego atacar los problemas de la equidad del gasto. Sobre este último punto había que proveer de los incentivos necesarios a médicos y enfermeras para que trabajen en zonas remotas del país. Para ello se planteó un diferencial de salarios (40% más) a aquellos que desarrollarían programas de salud en lugares alejados.

En conclusión, la experiencia con los CLAS mostró los beneficios de la participación de la comunidad beneficiaria en la implementación de los programas sociales y, al mismo tiempo, la necesidad de manejar adecuadamente la oposición de algunos grupos que se sentían *perdedores* con la reforma, como los funcionarios del nivel central. En opinión de Graham, ello refleja la centralización del poder y también que la descentralización no tiene que operar necesariamente a través de los municipios, sino directamente con la comunidad beneficiaria.⁵¹

10. La seguridad social y la reforma del sistema de pensiones

10.1 Definiciones y temas de debate

En términos generales, la noción de *seguridad social* alude a aquellas medidas tomadas por el Estado para proteger a las personas ante diversas contingencias o riesgos que pueden provocar una reducción o pérdida de sus niveles de ingresos presentes o futuros. En esta acepción genérica se incluyen a las enfermedades y atenciones de salud, vejez, invalidez, muerte o sobrevivencia de trabajadores, accidentes de trabajo, desempleo, etc. Sin embargo, para fines del presente acápite se utilizará una acepción más estrecha que sólo incluye la *protección de los trabajadores mediante los sistemas de pensiones y de salud*.

51. Graham, Carol, *op.cit.*, p. 113.

La reforma del sistema de pensiones de la seguridad social ha sido uno de los temas de discusión más importantes en el campo de la política social. Los principales temas de debate han girado alrededor de los siguientes aspectos de la seguridad social, resumidos en el cuadro X.26.⁵²

Cuadro X.26

**SIETE DICOTOMÍAS EN EL DEBATE DE
LA REFORMA DE PENSIONES**

	OIT	Banco Mundial, FMI
Objetivos	Social	Económico
Régimen financiero	Reparto	Capitalización individual
Contribuciones	No definidas	Definidas
Beneficios	Definidos	No definidos
Administración	Pública	Privada
Independencia política	Permeable	Inmune
Tipo de reforma	No estructural	Estructural

Fuente: Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou, *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1998, p. 223.

i. Objetivo de la seguridad social: ¿social o económico?

Tradicionalmente los programas de pensiones de la seguridad social estaban en manos del Estado y tenían como objetivo mantener el ingreso durante la vejez, invalidez y muerte, a través de la solidaridad intra e intergeneracional, es decir, consideraba un objetivo únicamente social. Sin embargo, la crisis de los años ochenta desnudó algunos problemas de los sistemas prevaletentes: el bajo cumplimiento, inversiones ineficientes, alta y creciente deuda actuarial, bajas pensiones, entre otros. La reforma, que introduce elementos privados en el sistema busca eliminar las dificultades anteriores, promoviendo el ahorro

52. Esta sección está basada en Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou, *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1998, pp. 221-231.

nacional y, a través de esto, incrementar la inversión productiva y el empleo. El resultado sería un aumento en las pensiones, contribuyendo así a una distribución más equitativa de los ingresos.

ii. Régimen financiero: reparto o capitalización

Bajo un sistema de reparto, las pensiones de jubilación de los afiliados son cubiertas por los aportes de los trabajadores en actividad. Puesto de otro modo, la generación de trabajadores actuales que aporta al sistema cubre las pensiones de la generación anterior, por lo que la relación entre aportantes/pensionistas se convierte en un elemento crucial en el financiamiento del sistema. En el caso peruano, en 1980 existían 18 aportantes por cada beneficiario, mientras que en 1989 se había reducido a 11.⁵³ Esta tendencia se originó en cambios demográficos que llevaron a un envejecimiento de la población asegurada y del patrón de crecimiento de la economía, pues al disminuir el empleo formal, se redujo el número de aportantes. En esas circunstancias, aparece un déficit, que es cubierto por el Estado, considerando la dificultad política que implica elevar las contribuciones. En consecuencia, el sistema de reparto se basa en la solidaridad intergeneracional.

Bajo el sistema de capitalización individual, los actuales y futuros asegurados financian sus propias pensiones futuras a través del depósito de sus aportes en cuentas individuales en el sistema financiero, en alguna institución (en el caso peruano se denominan *Administradoras de Fondos de Pensiones* o AFP) elegida por ellos mismos. Estas contribuciones son invertidas, dentro del marco legal, por las AFP y sus rendimientos se capitalizan en la cuenta individual. De este modo, se elimina la solidaridad intergeneracional, pues, en el ámbito individual, existe una relación estrecha entre contribuciones y pensiones de jubilación.

53. Verdara, Francisco, *Seguridad social y pobreza en el Perú, una aproximación*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo N° 84, 1997, p. 32.

iii. Contribuciones: no definidas o definidas

Mediante el sistema público las contribuciones no son definidas, porque tienden a incrementarse en el largo plazo. Cuando existen pocos jubilados, las contribuciones son pequeñas, pero cuando el sistema madura y la población envejece tienen que aumentar para no desfinanciar al sistema. Con el sistema de capitalización individual, las contribuciones son fijas.

iv. Prestaciones: definidas o no definidas

En el sistema tradicional, la ley establece una pensión mínima y otra máxima mediante una fórmula que combina el monto con los años de los aportes. En la realidad, el valor de las pensiones se reduce con la inflación y en muchos casos las pensiones mínimas no cubren las necesidades básicas. Bajo el sistema de capitalización individual, las pensiones no están definidas, pues éstas dependen de la acumulación en las cuentas individuales de los aportantes. Por ello, las AFP compiten por los asegurados, ofreciendo mejores inversiones y, por lo tanto, pensiones futuras más elevadas.

v. Administración: múltiple o privada

El sistema de capitalización individual se identifica como *privado* pues la cuenta de cada aportante es administrada por una entidad privada creada para tal efecto. En el sistema de reparto, los aportes son administrados por una entidad pública. Sin embargo, esta dicotomía no necesariamente es cierta, pues puede darse el caso de que un sistema de reparto pueda ser administrado por un ente privado y viceversa. El argumento a favor de las administradoras privadas reside en el hecho de que la competencia por captar aportantes se traduce en incrementos en la eficiencia administrativa, reducción de costos y maximización del rendimiento de la inversión. Esto tiene como requisitos el acceso a información de manera transparente y un marco adecuado de regulación y supervisión.

vi. Independencia política: permeabilidad o inmunidad

La administración de los fondos de pensiones por instancias privadas aisla al sistema de pensiones políticas, a pesar del marco regulatorio existente. En el caso peruano, el desvío en el uso de fondos para otros fines fue una característica del período 1985-90.⁵⁴

vii. Tipo de reforma: no estructural o estructural

Aquí existen dos posiciones; por un lado, la OIT sostiene que puede mejorarse el sistema público, mientras que el Banco Mundial sugiere que si bien lo anterior es posible, no elimina los problemas de fondo del sistema, relacionados con el déficit al cual conduce. Por ello, se requiere de una reforma estructural que sustituya al sistema público por uno de capitalización individual. En América Latina se han realizado reformas no estructurales en Costa Rica (1990-94), en Chile (1979-81), en Bolivia (1996) y El Salvador (1996), donde se han implementado sistemas sustitutivos con administración privada, en México (1995-96), donde existe un sistema sustitutivo con administración múltiple, en la Argentina (1993) y Uruguay (1995), donde se pusieron en marcha sistemas mixtos. En el Perú (1992) y en Colombia (1993) han aparecido sistemas paralelos o selectivos. Como se verá a continuación, la reforma del sistema de pensiones en el Perú, que entró en vigencia en junio de 1993, no eliminó el sistema antiguo, se crearon las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) como entes privados dentro de un sistema de capitalización individual. Cuando se lanzó la reforma, los asegurados podían optar por mantenerse en el sistema antiguo o ingresar al nuevo; del mismo modo podían cambiarse del privado al público y viceversa. Desde 1995, de acuerdo con la ley, ya no se podía retomar al sistema antiguo de reparto.

54. *Ibíd.*, p. 32.

10.2 La reforma del sistema de pensiones en el Perú

Hasta 1990 la seguridad social en el Perú se regía por un *critério de reparto (pay as you go system)*. En 1973 se instauró el *Sistema Nacional de Pensiones (SNP)*, que unificó el Seguro Social Obrero y el Seguro Social del Empleado. Para administrar el SNP se creó el Seguro Social del Perú, que fue reemplazado por el *Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS)* en 1980, instancia autónoma y descentralizada. El SNP comprendía como *asegurados obligatorios* a todos aquellos trabajadores que tenían una relación de dependencia en empresas privadas o en dependencias públicas. Los independientes también podían pertenecer al sistema, de manera voluntaria o facultativa. Los trabajadores hacían un aporte a cambio del cual recibían prestaciones en los casos de vejez, incapacidad y muerte, a través de las pensiones de jubilación, invalidez y de sobrevivientes, respectivamente.⁵⁵ Para ser sujeto de la pensión existían dos requisitos: por un lado, haber aportado al sistema por un mínimo de veinte años y, por otro, tener 60 años de edad (en el caso de los hombres) y 55 (en el de las mujeres).

En el cuadro X.27 se muestran algunos indicadores de funcionamiento del IPSS que reflejan su evolución entre 1985 y 1992.

La reducción en el gasto en pensiones (de 29.0% a 32.0%), sumada al incremento del porcentaje del total de la población que recibe los servicios (de 26.0% a 33.0%), el aumento en gastos administrativos y el considerable incremento del número de trabajadores del IPSS son sólo una muestra de la crisis del sistema público existente hacia 1990, principal justificación para la reforma. El resultado económico fue negativo entre 1988 y 1990 pudiendo resumirse la crisis en los siguientes aspectos: descapitalización del fondo de pensiones, elevada deuda estatal, evasión y gastos administrativos enormes, baja cobertura poblacional, manipulación

55. De acuerdo con el Decreto Ley N° 19990 que creó el sistema nacional de pensiones, el aporte equivale a un porcentaje de la remuneración, fijado por decreto supremo. El asegurado aporta una tercera parte y el empleador la diferencia.

política, ausencia de autonomía, disminución del valor real de las pensiones (83% entre 1985 y 1990) y falta de estudios actuariales e ineficiencias generalizadas.⁵⁶

Cuadro X.27

IPSS: INDICADORES DE GASTO, ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS, 1985-1992

Indicadores	1985	1990	1992
Gasto en pensiones (%)	39.0	32.0	41.0
Gastos administrativos (%)	16.0	21.0	12.5
Número de trabajadores (miles)	29.5	40.3	20.1
% del total de la población que recibe servicios	26.0	33.0	36.0
Número medio de consultas por médico	9.0	6.0	11.9
Duración media de hospitalización (días)	11.3	9.0	9.0
Ocupación de camas	70.0	55.0	70.0

Fuente: Verdera, Francisco, *Seguridad social y pobreza en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo N 84, 1997, p. 27.

La crisis del sistema público de seguridad social llevó a la puesta en marcha de una reforma estructural. El sistema de reparto no era sostenible en las condiciones descritas, razón por la cual la reforma se centró en el establecimiento de un sistema basado en cuentas de capitalización individual, administradas por entidades privadas bajo supervisión del Estado. Así nacieron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), encargadas de otorgar las pensiones de jubilación y los demás beneficios del régimen de pensiones. No se cerró el IPSS, quien mantendría el criterio de reparto y competiría con las AFP en la capacitación de aportantes. Por ello, el sistema se clasifica como paralelo.

Las principales características de la reforma del sistema de pensiones en el Perú se detallan en el cuadro X.28.

Hasta abril de 1992 (la época de disolución del Congreso), el proyecto del nuevo sistema de pensiones había sido defendido públicamente por el congresista Mario Roggero, diputado de las filas del Fredemo, con tres argumentos: el nuevo sistema no eliminaba al

56. Verdera, Francisco, *op.cit.*, p. 32.

IPSS sino que lo llevaba a competir con el sistema privado, el trabajador tenía la opción de revertir su elección y todo trabajador que optara por el sistema privado sería dueño de sus propios aportes.⁵⁷ Luego del cierre del Congreso, Roggero pasó a la oposición, asumiendo una posición contraria a la original, pues de defensor del sistema privado pasó a crítico. Mientras tanto, el proyecto siguió siendo trabajado por un equipo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) hasta que en diciembre de 1992 se aprobó el Decreto Legislativo 25897. Las principales características del Sistema Privado de Administradoras de Fondos de Pensiones eran las siguientes: la afiliación de los trabajadores era voluntaria (el IPSS quedaba como opción), los trabajadores podían regresar de una AFP al sistema público, el aporte al sistema privado se fijó en 13% (el aporte al sistema nacional de pensiones se mantenía en 9%), se incrementó la remuneración de los trabajadores que se trasladarían al sistema privado, las pensiones del sistema público las asumiría el Estado con fondos del tesoro público y los bancos y aseguradoras quedaban prohibidas de formar una AFP.

Cuadro X.28

REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ

Entrada en vigor	1993
Tipo de legislación	Decreto Legislativo
Tipo de reforma	Paralelo • selectivo•
Sistema antiguo (IPSS)	No se reforma, ni se cierra
% de asegurados en el sistema antiguo	42%
Sistema nuevo	AFP (privadas, giro exclusivo)
Método financiero del sistema nuevo	Capitalización individual
% de asegurados en el sistema nuevo	58%
Asegurados en el momento de la reforma	Pueden optar por uno de los dos sistemas
Asegurados futuros	Pueden optar por uno de los dos sistemas
% de la PEA cubierta (los dos sistemas)	32%

(continuación)

57. Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo, *op.cit.*, p. 40.

(continuación)

Entrada en vigor	1993
% de afiliados que aportan al sistema nuevo	45%
Contribuciones de los asegurados	Desde 1996 es mayor en el antiguo
Contribuciones de los empleadores	Desde 1996 es menor en el antiguo
Estado	Cubre déficit del antiguo
Contribución salarial	Desde 1996 13% en el antiguo y 11.8% en el nuevo
Pensión por edad	65 años en ambos sistemas
Reconocimiento de aportes al sistema antiguo	Bono de reconocimiento pagado por el Estado
Pensión mínima	Sí en el antiguo
Invalidez y muerte	Sí en el antiguo. En el nuevo, la AFP contrata con una aseguradora privada, cobra y le traspasa la prima
Fondo de pensión acumulado en el sistema nuevo	2% del PBI
Supervisión	Superintendencia de las AFP, financiada por las AFP

• Fuente: Elaboración propia.

El sistema inició su funcionamiento en 1993. Se eliminó la contribución del empleador, lo que elevó el aporte del trabajador a 10%, más 3.5% para pagar la comisión de la AFP y la prima del seguro de invalidez y muerte, así como un 1% que solidariamente se transfería a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), dependencia pública encargada de administrar el programa de pensiones del IPSS. Aquellos trabajadores que se pasaban al sistema privado aumentaron en 13.5% por una sola vez.

Sin embargo, en los primeros años de funcionamiento del sistema, el traslado al sistema privado fue menor que el esperado. Las razones se relacionan con el menor aporte en el caso del sistema público, así como la menor edad de jubilación (60 años de edad para los hombres y 55 para las mujeres, mientras que en el sistema privado era de 65 años para ambos). Ante ello, en 1995 se adoptaron una serie de medidas para incentivar a los asegurados a optar por el sistema privado, destacando la igualación del aporte, así como la edad de retiro (Ley 26504). En consecuencia, los aportes de los trabajadores al sistema público se elevaron de 3% a 11% (inicialmente el total era 9%, pero 6% lo pagaba el empleador), la edad de jubilación se fijó en 65 años para ambos

sexos y se eliminó la transferencia de 1% a la ONP. Estos correctivos generaron un aumento en los traslados al sistema privado. Esta evolución se muestra en el cuadro X.29.

Cuadro X.29

CONTRIBUCIONES DEL TRABAJADOR AL SISTEMA PÚBLICO Y AL SISTEMA PRIVADO

	Antes		1995		1997	
	Público	AFP	Público	AFP	Público	AFP
Contribución	3.0	10.0	11.0	8.0	13.0	10.0
Comisión AFP	-	2.0	-	2.0	-	2.0
IPSS/FONAVI	6.0	1.0	-	0	-	0
Pensión sobre vivencia	-	1.6	-	1.4	-	1.4
Total	9.0	14.6	11.0	11.4	13.0	13.4

Fuente: *Actualidad Económica*, N° 165, 1995, p. 13.

Antes de la reforma existían 2 millones de asegurados en el IPSS y 300,000 jubilados. A fines de 1994, 961,000 trabajadores se habían trasladado al sistema privado, incrementándose a 1'200,000 a mediados de 1996.

La reforma del sistema trajo consigo un costo fiscal. En primer lugar, si un trabajador se trasladaba al sistema privado, el Estado tenía que reconocer todos sus aportes anteriores, para lo cual se creó un *bono de reconocimiento* cuyo valor dependía tanto del monto aportado en el pasado como del número de años en el sistema público. En segundo lugar, la disminución de los aportantes al sistema público reduce la disponibilidad de fondos para pagar las pensiones de jubilación existentes. Adicionalmente, de los aproximadamente dos millones de asegurados en el sistema público, la mayoría de los que inicialmente se trasladaron eran jóvenes con altos ingresos (el 42,5% tenían entre 26 y 35 años, con un salario promedio de US\$ 450 dólares mensuales), lo que aumentó la presión fiscal de la reforma. Este costo, asumido por el Estado, se estima que es equivalente al 0.2% del PBI.⁵⁸

58. Fondo Monetario Internacional, *Perú: Selected Issues*, Washington, IMF Staff Country, Report N° 98/97, 1998, p. 19.

Finalmente, cabe mencionar que el 70% de la fuerza laboral, que se encuentra en el sector informal está fuera del sistema. Desde esa óptica, la reforma ha sido exitosa en atraer trabajadores de un sistema a otro, pero en el caso de los informales el resultado no ha sido positivo (se estima que sólo el 10% de los informales son parte del sistema). Considerando una perspectiva global, los sectores más pobres de la población no están relacionados directamente con la reforma, lo que depende, entre otros factores, de la evolución del mercado laboral, tema que se desarrolla a continuación.

10.3 Las prestaciones de salud del subsistema de seguridad social

El Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy ESSALUD) no sólo tiene a su cargo la administración del sistema de pensiones de los asegurados, sino también de los regímenes de prestaciones de salud. Esta última función la realiza a través de los *hospitales nacionales*, que son órganos desconcentrados del IPSS responsables de brindar prestaciones de salud de alta especialización a los asegurados y familiares. En consecuencia, el trabajador realiza aportes obligatorios no sólo para obtener una pensión de jubilación, sino también para recibir atenciones de salud a través de un seguro público administrado por el subsistema de seguridad social.

En 1985 se amplió la cobertura de los beneficios a la esposa e hijos menores de 18 años, lo que amplió el número de beneficiarios. Este exceso pudo ser financiado gracias a dos factores: por un lado, por la transferencias del subsistema de pensiones al de salud y, por otro, por el hecho de ampliar la cobertura, lo cual incentivó a los trabajadores independientes a afiliarse voluntariamente al sistema. Los efectos de estas tendencias se muestran en el cuadro X.30.

Paralelamente a la aparición de las AFP, a inicios de la década se planteó la necesidad de introducir instancias privadas paralelas al IPSS. Se pretendía seguir la experiencia chilena de las ISAPRES. Sin embargo, la reforma no tomó forma y se optó por modernizar el IPSS, especialmente bajo la gestión de Luis Castañeda Lossio. Si bien es cierto ha habido avances al respecto, persisten dificultades que son materia de las reformas de segunda generación.

Cuadro X.30**POBLACIÓN PROTEGIDA Y GASTO EN SALUD DEL IPSS**

Año	Gasto real IPSS (millones de S/.)	Población protegida (millones)	Gasto real per cápita (nuevos soles)
1985	23.74	4.5	5.28
1989	21.00	5.5	3.82
1990	14.61	6.2	2.36
1991	27.87	6.4	4.35
1992	25.43	6.3	4.04
1993	27.84	6.2	4.49

Fuente: Adaptado de Verdera, Francisco, *Seguridad social y Pobreza*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo, N° 84, 1997, p. 57.

11. El mercado laboral y las reformas

La problemática del empleo ha sido una constante durante toda la década de los noventa. El modelo económico peruano implementado a partir de 1990 sostenía que el mercado se convertiría en el principal asignador de recursos y el sector privado en el motor del desarrollo. El Estado abandonaría sus funciones de productor para convertirse en regulador de la actividad privada. La privatización, la liberalización de mercados, la apertura al exterior y la disminución del tamaño del Estado, configuraron un nuevo escenario laboral. Si el sector privado es el encargado de crear empleo, respondiendo a las señales del mercado, resultan importantes al menos dos variables: el patrón de crecimiento y el costo de generar un puesto de trabajo. Ambos están conectados con la preparación profesional o técnica de la fuerza laboral.

11.1 Las reformas laborales

Dentro de la redefinición del papel del Estado en la economía, el mercado laboral ha sido sujeto de profundas reformas estructurales a partir de 1990. La legislación laboral peruana era considerada como una de las más rígidas, proteccionistas, intervencionistas y confusas de América Latina.⁵⁹ Por ejemplo, la Constitución Política

59. OIT, *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*, Lima: Documento de trabajo N° 7, 1994, p. 55.

de 1979 garantizaba la estabilidad laboral del trabajador luego de pasado un período de prueba de tres meses. Para despedir a un trabajador debía indemnizarse con tres meses de salario por año trabajado (esto luego de comprobar que había incurrido en una falta grave). En esas condiciones, la ausencia de flexibilidad impide un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. Por ello, la flexibilidad de la legislación fue uno de los principales objetivos de la reforma, iniciándose la misma mediante el *redimensionamiento del sector público*, intentando compatibilizar el tamaño de la burocracia estatal con el nuevo papel del Estado.

La necesidad de mantener un equilibrio fiscal, así como la búsqueda de una mayor eficiencia del Estado, condujo a la implementación de un *programa de reducción de la burocracia en el sector público*. El 9 de enero de 1991, mediante el Decreto Supremo 004-91-PCM se establecieron los incentivos para la renuncia de los trabajadores del sector público. Tuvieron veinte días para elegir entre dos opciones: si renunciaban, recibían los incentivos y ya no podrían retomar al sector público en diez años; de no ser así, si pasados los veinte días eran declarados excedentes, recibirían sus beneficios sociales y un pago de diez remuneraciones mensuales. En octubre del mismo año, se implementó un proceso más rápido de reducción de personal. Se determinó que los cargos directivos, profesionales, técnicos y auxiliares serían asignados por concurso. Aquellos que no lo aprobaran, tenían diez días para entrar al *Programa de Promoción por Cese Voluntario*, cobrando su sueldo por un año después de dejar el cargo, además de recibir los beneficios sociales. Si un trabajador no superaba el concurso y tampoco cesaba voluntariamente era declarado excedente.

Estas medidas generaron una reducción del personal del sector público estimada en 155,417 personas, de las cuales 135,576 renunciaron con incentivos. En 1990 existían 634,681 empleados públicos, mientras que en 1994, 426,890, es decir, que se produjo una reducción de 32.7% en la burocracia estatal.⁶⁰

En noviembre de 1991, mediante Decreto Legislativo 728, se promulgó la *Ley de Fomento del Empleo*, la cual afectaba a los

60. Ruiz, José Luis, "El mercado de trabajo en el sector público peruano: 1991-1994", en Yamada, Gustavo (ed.), *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1996, pp. 200-204.

trabajadores del sector privado. El objetivo era flexibilizar el vínculo del trabajador con la empresa y fomentar el empleo formal. Sin embargo, para lograrlo se requería de una norma constitucional, pues, como se ha visto, la Constitución de 1979, garantizaba la estabilidad laboral absoluta. En 1993, la nueva Constitución Política eliminó dicho concepto; lo reemplazó por el derecho a la protección del trabajador contra el despido arbitrario. La estabilidad laboral relativa implica el derecho a una indemnización por despido no justificado, sin la obligación del empleador de reponer al trabajador.

Además, mediante el Decreto Legislativo 605 de 1991, se estableció la *Compensación por Tiempo de Servicios* (CTS). Este mecanismo, único en América Latina, es un beneficio social de carácter económico que percibe el trabajador por parte del empleador cuando termina el vínculo laboral entre ambos. Antes de 1991, el empleador le entregaba al trabajador directamente la CTS cuando concluía la relación laboral de éste con la empresa. El monto entregado dependía de la remuneración percibida por el trabajador en el momento del cese y de la liquidez de la empresa. Con el DL 605, los empleadores están obligados a depositar periódicamente en una cuenta individual de cualquier institución financiera elegida por el trabajador los montos correspondientes a las compensaciones por tiempo de servicios. Estos depósitos debían hacerse en los meses de mayo y noviembre de cada año. Los montos reciben intereses que se incorporan a la cuenta del trabajador. De esta manera, la CTS actúa como un seguro de desempleo, pues el trabajador puede retirar los depósitos más los intereses generados en caso de renunciar o de ser despedido por la empresa.⁶¹ Además, la CTS convierte al trabajador en sujeto de crédito, pues los depósitos podían ponerse en garantía cuando el trabajador asumiera una obligación con la entidad financiera. Por el lado del sistema financiero, aumentó la liquidez del sistema. Del total de depósitos, la CTS representó el 6.25% en 1991 y se elevó a 19.56% a diciembre de 1994.

61. Además, el trabajador podía acceder anticipadamente a los fondos de su cuenta individual mediante retiros parciales después del segundo año de la siguiente manera: 50% en caso de compra de vivienda, 20% de libre disponibilidad y 10% en caso de fallecimiento o matrimonio. Estas opciones fueron objeto de críticas, pues se diluía la idea de la CTS como seguro de desempleo.

Estas reformas tuvieron un impacto en el mercado laboral. Sin embargo, más allá de los detalles, la idea central era que el sector privado sería el generador de empleos. Por lo tanto, la marcha del mercado laboral quedaba ligada a la evolución de la economía (y especialmente de la inversión privada) en un contexto general donde los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de las reglas de juego serían las bases del nuevo modelo. La flexibilización de la legislación laboral permitiría el reacomodo de la fuerza de trabajo en respuesta al comportamiento del sector privado frente al mercado.

11.2 La evolución del empleo

La percepción generalizada de la población estima que el modelo económico iniciado en 1990 generó crecimiento sin empleo y que el poco empleo generado se concentró en el sector informal. Además, se sostiene que los empleos generados son de baja productividad, por lo que los ingresos asociados a los mismos son bajos. En el presente acápite se intentará analizar las tendencias mencionadas a la luz de la información estadística existente.

En primer lugar, en el cuadro X.31 se muestra la evolución de las tasas de desempleo, subempleo y empleo como porcentaje de la PEA entre 1989 y 1994. Cabe mencionar que el concepto de subempleo utilizado corresponde a todos aquellos trabajadores que obtenían como ingreso mensual un monto menor que el ingreso mínimo legal de 1967, indexado por las tasas de inflación.

Cuadro X.31

TASAS DE DESEMPLEO, SUBEMPLEO Y EMPLEO 1989-1994 (porcentaje de la PEA)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Desempleo	7.9	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8
Subempleo	73.5	73.1	78.5	75.9	77.4	n.d.
Adecuadamente empleados	18.6	18.6	45.6	14.7	12.7	n.d.

Fuente: Banco Central de Reserva, *Memoria 1995*, p. 28.

En segundo lugar, una característica saltante del mercado laboral peruano es la prevalencia del *autoempleo* o *trabajadores independientes*, como se observa en el cuadro X.32.

Cuadro X.32

ESTRUCTURA DE LA PEA OCUPADA 1991-1994

	1991			1994		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Asalariado privado	34.3	8.3	28.2	34.3	13.4	27.0
Asalariado público	16.4	6.3	14.0	13.1	4.0	9.9
Independiente	47.5	85.0	56.2	49.8	81.1	60.7
Trabajador del hogar	1.6	0.4	1.3	1.3	0.5	1.0
Otro	0.3	0.0	0.3	1.6	1.0	1.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENNIV 1991 y 1994.

El cuadro anterior muestra la reducción del empleo en el sector público de 14.0% de la PEA a 9.9% en el periodo considerado, así como el incremento del autoempleo hasta 60.7% de la PEA. En el sector rural éste último componente cubre al 81.1% de la PEA rural. Ahora bien, el autoempleo no implica necesariamente informalidad. En el caso de Lima Metropolitana, el autoempleo formal ha mostrado un crecimiento sostenido a partir de 1993 debido, entre otras razones, al aumento de las actividades fiscalizadoras de diversas instituciones que regulan las relaciones laborales y al ciclo expansivo de crecimiento de la economía peruana. Sin embargo, el *autoempleo informal* constituye aproximadamente un tercio del empleo total.⁶² En consecuencia, el autoempleo y la informalidad fueron características distintivas de la evolución del mercado laboral peruano en el primer quinquenio de los noventa.

En tercer lugar, en cuanto a las ramas de actividad de la PEA, el cuadro X.33 muestra la evolución entre 1991 y 1994. Se

62. Saavedra, Jaime, *La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Santiago de Chile: CEPAL, Serie Reformas Económicas, 27, 1999, p. 17.

destaca la importancia de la agricultura (en el ámbito rural) y del comercio y los servicios en las zonas urbanas.

Cuadro X.33

PEA OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD 1991-1994

	Urbana		Rural		Total	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994
Agricultura y pesca	4.7	7.0	75.1	76.1	21.0	31.1
Minería y petróleo	1.5	1.2	0.3	0.1	1.2	0.8
Manufactura	16.1	16.7	5.1	5.3	13.5	12.7
Electricidad, gas y agua	0.7	0.6	0.1	0.1	0.6	0.4
Construcción	4.2	4.6	3.1	2.0	4.0	3.7
Comercio y hotelería	35.4	35.7	8.3	9.2	29.1	26.5
Transportes y comunicaciones	6.3	7.4	0.9	1.2	5.0	5.2
Sector financiero	4.7	4.5	0.0	0.3	3.6	3.0
Otros servicios	25.0	20.9	7.1	4.7	21.7	15.3
Sin especificar	0.3	1.4	0.0	1.0	0.3	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENNIV 1991 y 1994.

En cuarto lugar, la evolución de las remuneraciones promedio reales mostraron las tendencias que se observan en el cuadro X.34.

Cuadro X.34

REMUNERACIONES PROMEDIO REALES

	90/89	91/90	92/91	93/92	94/93
Sueldos	-16.8	5.9	2.9	16.8	20.3
Salarios	-12.7	15.2	-3.6	-0.8	15.7
RMV	-7.2	-32.2	0.4	-29.8	29.5

Nota: RMV significa "remuneración mínima vital"; en 1992 ésta reemplazó al salario mínimo legal.

Fuente: Banco Central de Reserva, *Memorias anuales*, varios números.

Si se combina la información estadística presentada, se deduce que el aumento del desempleo se encuentra asociado a la reducción del sector público. Sin embargo, del total de los nuevos

desempleados no todos se convirtieron en adecuadamente empleados, sino que muchos de ellos pasaron a ser subempleados. Este hecho reflejaría no sólo que el ajuste del mercado de trabajo es lento, sino que *el desempleo es un lujo* que los peruanos no se pueden permitir. En ese sentido realizan diversas ocupaciones, muchas de ellas distintas, tanto de las que realizaban antes como de las actividades para las cuales se prepararon (un ejemplo muy utilizado puede ser el profesional trabajando de taxista). Las cifras también muestran que el crecimiento económico 1993-95, liderado por la demanda interna (aunque no sostenible como lo comprobó el enfriamiento de 1996), está asociado a aumentos en el empleo urbano, como se muestra en el cuadro X.35.

Cuadro X.35

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL PERÚ URBANO (tasas de crecimiento promedio anual)

empleo	91-94	94-96	91-96
total	2.4	5.0	3.4
hombres	2.8	3.0	2.9
mujeres	1.8	7.8	4.2

Fuente: Pagés, Camen, *Apertura, reforma y mercado de trabajo. La experiencia de una década de cambios estructurales en el Perú*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Documento de Trabajo N° 397, 1999, p. 15.

Esta tendencia se produce porque resulta más caro crear un puesto de trabajo en los sectores primarios, por naturaleza más intensivos en capital. Por ejemplo, en minería y petróleo, un puesto de trabajo cuesta US\$ 140,525 dólares, mientras que en comercio, el costo asciende a US\$ 16,024 dólares.⁶³

Sin embargo, el crecimiento de la economía generó un incremento más rápido de los empleos en el sector informal, con la

63. Yamada, Gustavo, "La problemática del empleo en el próximo quinquenio", en Yamada, Gustavo (ed.), *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1996, p. 26.

agravante de que los ingresos en el sector informal aumentaron más lentamente que los del sector formal. En el cuadro X.36 se presenta la evolución del empleo formal e informal en Lima Metropolitana.

Cuadro X.36

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO FORMAL E INFORMAL. LIMA METROPOLITANA

	Formal				Informal		
	Prof. y técnicos	Asalariado privado	Asalariado público	Total	Microem-presa	Independiente	Total
1986	2.7	31.5	16.2	50.3	9.6	29.1	49.7
1990	2.7	30.1	15.3	48.0	9.4	33.3	52.0
1992	2.4	30.1	12.3	44.8	10.9	36.3	55.2
1994	3.5	33.1	10.3	46.9	11.5	32.8	54.5

Fuente: Pagés, Carmen, *Apertura, reforma y mercado de trabajo. La experiencia de una década de cambios estructurales en el Perú*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Documento de Trabajo N° 397, 1999, p. 22.

El aumento de la informalidad está asociado a la reducción de empleos en el sector público y al perfil de los trabajadores despedidos. En promedio, se trató de personas con educación secundaria incompleta y de aproximadamente 50 años de edad. Bajo esas condiciones, la probabilidad de reinsertarse en el mercado laboral es baja y optaron (en la mayoría de los casos) por formar pequeñas empresas por cuenta propia (muchas de ellas informales). El menor nivel de educación de los despedidos ha llevado a que sus ingresos, en el sector informal, se incrementen más lentamente que los empleos generados en el sector formal, que generalmente ha captado a personas jóvenes con mayores niveles educativos.

En consecuencia, el mercado laboral peruano enfrenta grandes retos. El modelo económico peruano puso en marcha una serie de reformas estructurales que tenían como objetivo estimular la inversión privada y, a través de ésta, generar empleo. Paralelamente, la flexibilización de la legislación laboral buscó que el mercado laboral funcionara de modo más eficiente. Si bien es cierto se

han logrado algunos resultados, persisten dificultades que podrían resumirse en las siguientes: se ha reducido la probabilidad de encontrar empleo formal de las personas de mayor edad; el patrón de crecimiento (intensivo en capital) ha impedido que el empleo adecuadamente remunerado crezca al mismo ritmo; las diferencias salariales entre trabajadores calificados y no calificados han aumentado; existen dificultades para que un trabajador calificado encuentre empleo; en resumen, encontrar un empleo adecuadamente remunerado en el Perú no es asunto sencillo y los trabajadores requieren cada vez de mayores calificaciones (especialmente relacionadas con la educación) para ser demandados en el mercado laboral.

12. Conclusiones

- a. La política social no es la suma simple de los programas sociales. Debe existir un marco institucional que coordine todos los programas sociales para que estos tengan el impacto esperado.
- b. El marco institucional es confuso, pues existen diversos organismos que se encargan de programas relacionados con el mismo sector. Por ejemplo, el Ministerio de la Presidencia aglutinó la mayoría de programas sociales. Sin embargo, paralelamente, los ministerios de línea también ejecutaban programas, lo cual ha conducido a una duplicación de esfuerzos. De ahí que el evidente aumento en el gasto social (que en realidad debería denominarse inversión social), no se haya traducido en una reducción de la pobreza al mismo ritmo, a pesar de que este último objetivo sea de largo plazo.
- c. Las reformas en los sectores sociales no pueden aplicarse *de arriba hacia abajo*, es decir, impuestos desde alguna instancia central, sino que deben construirse con la participación de la comunidad beneficiaria. Esta última debe convertirse en un sujeto activo de los programas sociales y no simplemente en receptores de la ayuda.
- d. La evolución del gasto social no es un indicador adecuado para analizar las mejoras en el campo social. Desde una perspectiva micro, es necesario evaluar el impacto de cada

uno de los programas sociales para evitar el desperdicio de recursos.

- e. Las reformas en los sectores sociales deben comenzar con un *plan piloto*, de modo que se pueda comprobar si la experiencia es positiva. De ser así, la población aceptará la reforma y el gobierno habrá logrado *vender* adecuadamente la misma. El contraste ocurrido entre los intentos de reformas en los sectores salud y educación son una prueba de ello.
- f. El crecimiento económico es necesario, pero no suficiente para erradicar la pobreza. Por un lado, no todos los pobres tienen la preparación para formar parte de la demanda en el mercado laboral, por lo que la inversión en los sectores sociales, con un adecuado marco institucional y con metas definidas, es un componente clave de toda estrategia de superación de la pobreza. Por otro lado, siempre existirán segmentos de la población que no se beneficien del crecimiento económico. Por ello, deben existir programas sociales permanentes dirigidos a los grupos en permanente condición de vulnerabilidad (por ejemplo, los ancianos).
- g. El crecimiento económico debe propender a ser intensivo en trabajo, de modo que el nexo entre el crecimiento y la reducción de la pobreza sea el aumento en el empleo adecuadamente remunerado.
- h. Los programas sociales deben diseñarse de modo que el Estado no incurra en una estrategia paternalista. Éste debe proveer los recursos apropiados a las capacidades de los pobres para que ellos mismos superen su situación en el mediano plazo.

XI. Política social 1995-2000¹

1. La cumbre social de Copenhague y la estrategia social del gobierno

En marzo de 1995 se llevó a cabo en Copenhague la *Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. Dicha reunión congregó a 170 representantes de igual número de Estados de todo el mundo. En ella se aprobó una declaración y un programa de acción con las siguientes metas para el año 2000:

- Acceso universal a la educación preescolar y lograr una cobertura mínima de 80% en la educación primaria, la cual debe alcanzar su universalización en el año 2015
- Lograr una esperanza de vida mínima de 60 años
- Reducir la tasa de mortalidad infantil en 33% del nivel que tenían en 1990
- Reducir la mortalidad materna a la mitad de la existente en 1990
- Reducir la desnutrición grave y moderada de los niños menores de cinco años a la mitad del nivel existente en 1990
- Reducir la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad del nivel existente en 1990
- Implementar conexiones de agua potable y servicios sanitarios para todos
- Acceso universal a información y servicios de planificación familiar para evitar embarazos tempranos y numerosos

En suma, las metas planteadas en Copenhague apuntaban a mejorar la calidad de vida de la población mundial. Algunas de las metas ya habían sido superadas por el Perú, las dos primeras, por ejemplo. De acuerdo con el censo escolar de 1993, la cobertura

1. En este capítulo sólo se presentará la evolución de la política social y los resultados sociales a partir de 1995; el marco institucional y los resultados previos han sido desarrollados en el capítulo anterior.

en educación primaria supera al 90%, mientras que la esperanza de vida al nacer es de 65 años. Sin embargo, ello no implica que la situación social del Perú sea satisfactoria. Basta recordar que, de acuerdo con la ENNIV de 1994, el 49.6% de los peruanos vivía en situación de pobreza, mientras que la quinta parte se hallaba en la pobreza extrema o indigencia. La desigualdad regional, de acuerdo con la misma encuesta, mostró que el 64% era pobre extremo en las zonas rurales. En dichas zonas, la indigencia estaba asociada a carencias básicas en educación (jefe de hogar analfabeto), salud (falta de acceso a agua potable) y vivienda (techo de estera o paja).

Al inicio del segundo gobierno de Fujimori, se anunció que la política social tendría como objetivo reducir la pobreza extrema (que afectaba aproximadamente al 20% de los peruanos) a la mitad en el quinquenio 1995-2000, mediante dos acciones complementarias:

- La primera, de naturaleza universal, a través del *Programa de Mejora en el Gasto Social Básico*, que tenía como objetivo satisfacer las necesidades básicas en educación, salud y justicia, así como aumentar la calidad de los servicios sociales. Este programa se había implementado en 1993 dentro de la *Estrategia Nacional de Alivio de la Pobreza*.
- La segunda, de naturaleza focalizada, a través de la *Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000*, aprobada mediante RM. N° 262-96-PRES. Este programa estaría a cargo del Ministerio de la Presidencia.²

2. La estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000

El objetivo del programa era reducir la pobreza extrema a la mitad en el quinquenio 1996-2000. La pobreza extrema incluye a todos aquellos cuyo gasto mensual no alcanza para adquirir una

2. Ministerio de la Presidencia, *Elements of the Focalized Strategy to Combat Extreme Poverty 1996-2000*, Lima, 1996.

canasta básica que contenga sólo alimentos.⁴ Si bien es cierto el indicador se había reducido de 24% en 1991 a 20% en 1994, todavía no se recuperaban los niveles de 1985 (18%). De acuerdo con la ENNIV de 1994, el 44.5% de los pobres extremos habitaba en la sierra rural, mientras que el 14.7% residía en la costa urbana (sin incluir Lima). Siguiendo la misma encuesta de niveles de vida, es posible caracterizar al pobre extremo de acuerdo con las siguientes características:

- El gasto mensual per cápita en promedio era de 47 nuevos soles, estando la línea de la pobreza extrema entre 49 y 76 nuevos soles, dependiendo de la zona geográfica de residencia
- El 70% de su presupuesto mensual se destinaba a la compra de alimentos
- La mayoría estaba ocupada en las categorías de familiar no remunerado, independiente u obrero
- La mitad de los jefes de hogar tenía como lengua materna al quechua, aymara u otro dialecto nativo
- Tres de cada cuatro tenían como mucho algún año de educación primaria
- Dos de cada tres hogares no contaba con energía eléctrica
- Tres de cada cuatro menores de seis años no acudía a la escuela
- Tres de cada cinco mujeres embarazadas no estaban sujetas a algún control prenatal
- Dos de cada tres madres tenían menos de 20 años de edad al alumbrar a su primer hijo
- Uno de cada cinco hacía uso del programa del vaso de leche

La focalización, que permitió identificar a la población objetivo, se desarrolló a partir de un *mapa de pobreza distrital* trazado por el Ministerio de la Presidencia, el cual identificó los distritos en situación de pobreza extrema de acuerdo con dos criterios:

- El criterio geográfico, que identificaba a los 212 distritos más pobres del país que, si bien tenían menos de 5000 pobres extremos, mostraban un índice alto de necesidades básicas no satisfechas.

- El criterio demográfico, que contenía 182 distritos con más de 5000 habitantes en condición de pobreza extrema. Adicionalmente, se incluyeron 25 distritos que eran pobres extremos por ambos criterios.

De esta manera, se focalizaron 419 distritos en pobreza extrema (representaban el 60% del total nacional de pobres extremos), concentrándose la estrategia en tres líneas de acción:

- Asistencia social, que brindaría dos productos: nutrición a niños en edad escolar y otros grupos vulnerables y planificación familiar.
- Infraestructura social, que abarcaría salud pública (postas médicas), sistemas de agua potable y desagüe y educación básica (construcción y equipamiento de escuelas).
- Infraestructura económica, que incluiría vías de acceso (para acercar a los distritos al mercado), pequeñas obras de irrigación y electrificación.

El mapa de pobreza distrito fue preparado por el Ministerio de la Presidencia sobre la base de la información provista por el *censo nacional de población y vivienda* (1993), el *censo nacional de talla y la encuesta nacional de niveles de vida* de 1994. Se construyó un índice de pobreza distrito utilizando ocho variables: porcentaje de niños con desnutrición crónica, tasa de analfabetismo, tasa de inasistencia escolar, porcentaje de viviendas con techos de material precario, porcentaje de hogares con hacinamiento, porcentaje de viviendas sin red pública de agua, porcentaje de viviendas sin red pública de desagüe y porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico. El primer indicador recibió una ponderación de 50%, mientras que los siete restantes, el otro 50%.

El estimado de la inversión social durante el período 1996-2000 para cumplir con los objetivos de la estrategia se presenta en el cuadro XI.1.

Estos productos serían puestos en marcha por diversas instituciones, como FONCODES, INFES, INADE y los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

Cuadro XI.1

**INVERSIÓN ESTIMADA DE LA ESTRATEGIA
FOCALIZADA 1996-2000**
(en US\$ dólares)

Productos	Inversión
Nutrición y planificación familiar	470
Equipamiento de escuelas	580
Centros de salud	144
Agua y desagüe	540
Vías de acceso	440
Irrigaciones de pequeña escala	405
Electrificación	121
Total	2700

Fuente: Ministerio de la Presidencia, *Elements of the Focalized Strategy to Combat Extreme Poverty 1996-2000*, Lima, 1996, p. 29.

3. *La Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) 1997*

La última versión disponible de las encuestas nacionales de niveles de vida (ENNIV) se llevó a cabo en 1997, lo que permite analizar la evolución de la pobreza en tres momentos de la década de los noventa: 1991, 1994 y 1997, a pesar que la ENNI de 1991 no incluyó ni la selva, ni la costa urbana. Esta evolución se presenta en el cuadro XI.2.

Cuadro XI.2

**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y
POBREZA EXTREMA: PERÚ 1991-1997**
(en porcentaje)

	población	pobres extremos	pobres no extremos	total pobres	no pobres
1991	21 966 402	26.8	30.6	57.4	42.6
1994	22 762 844	19.0	34.4	53.4	46.6
1997	24 328 072	14.7	36.0	50.7	49.3

Fuente: Webb, Richard y Moisés Ventocilla (eds.), *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta. ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, p. 258.

En primer lugar, las cifras presentadas difieren ligeramente de las obtenidas en las anteriores ENNIV debido a ajustes metodológicos.³ En segundo lugar, el porcentaje de pobres ha disminuido de 57.4% en 1991 a 50.7% en 1997. Sin embargo, la reducción no es tan significativa si la cifra se presenta en números absolutos: en 1991 habían 12'608,714 pobres, mientras que en 1997 12'334,332 tenían esa condición. Puesto de otro modo, el número de pobres se redujo en 274,382 personas entre 1991 y 1997. En tercer lugar, el porcentaje de pobres extremos se redujo de 26.8% en 1991 a 14.7% en 1997. En números absolutos, ello implicó una disminución de 2'290,769 personas, lo que indudablemente implica una mejora significativa. Sin embargo, también es cierto que aún permanecen 3'576,227 peruanos como pobres extremos.

La comparación por dominios geográficos se puede apreciar en el cuadro XI.3.

Cuadro XI.3

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR DOMINIOS GEOGRÁFICOS: 1991-1997 (en porcentaje)

	1991	1994	1997
Lima Metropolitana	47.6	42.4	35.5
Costa urbana	55.0	51.9	58.3
Costa rural	-	63.4	52.8
Sierra urbana	47.4	51.6	37.7
Sierra rural	67.9	64.7	68.1
Selva urbana	-	43.0	44.2
Selva rural	-	70.1	64.9

Fuente: Webb, Richard y Mosiés Ventocilla, *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta. ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, p. 258.

El cuadro XI.3 muestra que la declinación de la pobreza es evidente en Lima Metropolitana, en la sierra urbana y en la costa rural. Por el contrario, el índice de pobreza aumentó en la sierra

3. Webb, Richard y Moisés Ventocilla (eds.), *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta. ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, p. 257.

rural y en la selva urbana. En lo que se refiere a la pobreza extrema, ésta se redujo en todos los dominios geográficos, como se observa en el cuadro XI.4.

Cuadro XI.4

**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA POR
DOMINIOS GEOGRÁFICOS: 1991-1997**

(en porcentaje)

	1991	1994	1997
Lima Metropolitana	10.1	5.5	2.4
Costa urbana	-	12.2	7.6
Costa rural	-	26.5	23.6
Sierra urbana	-	14.6	7.7
Sierra rural	-	37.7	32.6
Selva urbana	-	12.0	7.2
Selva rural	-	38.6	36.4

Fuente: Webb, Richard y Moisés Ventocilla, *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta. ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, p. 258.

El total de pobres extremos en 1997 fue de 14.7% de la población, es decir, 3'576 227 personas, distribuidos de acuerdo con la información del cuadro XI.5.

Cuadro XI.5

DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES EXTREMOS

(en número de habitantes)

	Urbano	Rural
Número de habitantes	831 589	2' 743 767
Porcentaje	23.2	76.8

Fuente: ENNIV 1997.

Se observa que el problema de la pobreza extrema es básicamente rural; especialmente de la sierra, donde se concentran 1'736 478 pobres extremos, es decir, casi el 49% del total de pobres extremos del país.

4. *El gasto social*

El esfuerzo social del gobierno se manifestó en un incremento de la participación del gasto social dentro del presupuesto general de la república. *Gastar más* es importante, pero también lo es *gastar mejor*; es decir, aumentar la calidad del gasto. La conexión entre el mayor gasto y la reducción de la pobreza es un tema que tiene tanta relevancia como el monto mismo del gasto.

A partir de 1995, el gasto social mantuvo su tendencia creciente, como se observa en los cuadros XI.6 y XI.7.

Cuadro XI.6

GASTO PÚBLICO SOCIAL 1992-1997
(como porcentaje del gasto público)

Concepto	1992	1995	1996	1997
Sectores sociales	20.7	24.3	24.1	27.6
- Educación	15.6	18.7	17.6	20.2
- Salud	5.1	5.6	6.4	7.4
Seguridad social	3.6	5.3	5.2	5.7
Prog. alivio de la pobreza	3.1	4.8	5.5	7.4
Otros programas sociales	0.7	1.0	1.5	2.0
FONAVI	1.4	3.6	3.8	3.8
Gasto social total	29.5	39.0	40.0	46.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Perú: Selected Issues*, Washington: IMF, Staff Country Report N° 98/97, 1998, p. 33.

Cuadro XI.7

GASTO PÚBLICO SOCIAL 1992-1997
(como porcentaje del PBI)

Concepto	1992	1995	1996	1997
Sectores Sociales	3.7	4.7	4.5	4.8
- Educación	2.8	3.6	3.3	3.5
- Salud	0.9	1.1	1.2	1.3
Seguridad social	0.6	1.0	1.0	1.0
Prog. alivio de la pobreza	0.6	0.9	1.0	1.3
Otros programas sociales	0.1	0.2	0.3	0.3
FONAVI	0.0	0.7	0.7	0.7
Gasto social total	5.2	7.6	7.5	8.2

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Perú: Selected Issues*, Washington: IMF, Staff Country Report N° 98/97, 1998, p. 33.

La relación entre el aumento en el gasto social y las mejoras en la situación social puede realizarse comparando la ENNIV de 1994 con la de 1997. Los resultados pueden estar afectados por el comportamiento global de la economía peruana. Entre 1993 y 1995 el PBI creció por encima del promedio regional, mientras que en 1996 hubo un enfriamiento (el PBI creció sólo 2.8%). A pesar de ello, el gobierno destinó cada vez más recursos para la reducción de la pobreza, como puede notarse en los dos cuadros anteriores.

En primer lugar, entre 1994 y 1997, el acceso a los servicios sociales aumentó, según se observa en el cuadro XI.8.

Cuadro XI.8

ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS 1994-1997
(en porcentaje)

	Nacional		Urbano		Rural	
	1994	1997	1994	1997	1994	1997
Conexión de electricidad	68.8	73.7	93.7	97.4	23.2	30.3
Conexión sanitaria	48.2	58.6	73.4	84.3	2.4	11.6
Red pública de agua	65.0	72.8	84.9	89.0	28.8	43.1
Hogares c/pisos de tierra	41.0	43.3	20.4	23.2	77.9	79.6

Fuente: Banco Mundial, *Poverty and Social Developments in Peru, 1994-1997*, Washington, 1999, p. 10.

Sin embargo, no sólo la mayor proporción de los nuevos beneficiarios vivía en zonas urbanas, sino que la inversión social no tuvo un sesgo a favor de los más pobres. El quintil 1 (el más pobre) no fue el más beneficiado, sino el quintil 2. Del mismo modo, el quintil más rico de la población (el quintil 5) recibió en porcentaje prácticamente lo mismo que el quintil más pobre. Esto se aprecia en los cuadros XI.9 y XI.10.

La misma inequidad regional se observa analizando la asignación de la inversión social por sectores y programas sociales. A partir del cuadro XI.11 se concluye que FONCODES fue el único programa social, que destinó más de la mitad de su gasto (68%) a las zonas rurales, que son las que concentran mayor pobreza.

Cuadro XI.9

**DISTRIBUCIÓN DEL NUEVO ACCESO A
SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS**
(en porcentaje)

	Urbano	Rural
Agua	57	43
Electricidad	72	28
Saneamiento	78	22
Salud ambulatoria	74	26
Matrícula escolar	33	67

Fuente: Banco Mundial, *Poverty and Social Developments in Peru, 1994-1997*, Washington, 1999, p. 14.

Cuadro XI.10

**DISTRIBUCIÓN DEL NUEVO ACCESO A SERVICIOS
BÁSICOS Y SOCIALES, POR QUINTILES**
(en porcentaje)

quintiles	agua	electricidad	saneamiento	salud
I	20	18	18	16
II	25	25	24	20
III	21	18	20	18
IV	18	20	18	26
V	15	18	19	19

Fuente: Banco Mundial, *Poverty and Social Developments in Peru, 1994-1997*, Washington, 1999, p. 14.

Cuadro XI.11

**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO,
ZONAS RURALES 1996**
(en porcentaje)

	Sector	% recibido por resi- dentes rurales
Educación básica	Educación	47
Educación secundaria	Educación	19
Educación universitaria	Educación	6

(continúa)

(continuación)

	Sector	% recibido por residentes rurales
Salud básica	Salud	50
Atención hospitalaria	Salud	16
FONCODES	Varios	68
PRONAA	Nutrición	44
INABIF	Niños	2
FONAVI	Agua y electricidad	20
ENACE	Vivienda	10
Banco de Materiales	Vivienda	11
INFES	Educación	16

Fuente: Banco Mundial, *Poverty and Social Developments in Peru, 1994-1997*, Washington, 1999, p. 38.

5. Sector educación

Luego del intento fallido de descentralizar el sistema educativo a través de la creación de los COMUNED, revisado en el capítulo IX, durante el segundo quinquenio de los noventa se produjo un viraje. Por un lado, se mantuvo la idea de la relevancia de la descentralización, pero se pensó en otro planteamiento. Ya no se planteó desarrollarla a través de los municipios, sino directamente a través de las escuelas, dotándolas de una mayor autonomía. Puesto de otro modo, se mantuvo la dirección centralizada de la educación pública, combinándola con la mayor autonomía de las escuelas para la elaboración del plan de estudios y la capacitación de profesores y directores en administración y gestión.

La información estadística muestra que en 1995, la cobertura en educación primaria fue de 94%, mientras que la de educación secundaria fue de 87%. El dato anterior es relevante, considerando que la educación es predominantemente pública. En educación primaria, entre 1995 y 1999, la matrícula estatal explicó el 88% del total de alumnos matriculados, mientras que en el nivel secundario, el porcentaje fue de 85%. En consecuencia, el gasto público destinado a cada nivel educativo, así como la forma en que se gasta, determinan en gran medida los logros educacionales. En cuanto al nivel universitario, hacia 1998 existían 67 Universidades, de las cuales 29 son públicas y 38 privadas. De estas últimas, 17

fueron creadas después de 1990. La composición del gasto público educativo se presenta en el cuadro XI.12.

Cuadro XI.12

COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

	1992	1993	1994	1995
Inicial	5.6	5.3	5.1	5.2
Primaria	28.3	27.5	25.4	25.0
Secundaria	20.1	18.8	17.7	17.7
Terciaria	16.1	18.1	15.7	16.4
Administración	24.9	22.5	22.1	21.9
Infraestructura	0.6	3.6	7.6	9.1
●tros	4.4	4.2	6.4	4.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Perú: Selected Issues*, Washington: IMF Staff Country Report N° 98/97, 1998, p.35.

El gasto público educativo como porcentaje del gasto público total aumentó de 17.6% en 1996 a 20.7% en 1997. Como porcentaje del PBI, representó aproximadamente el 3.5% del mismo, cifra menor que el 4.1% de Asia, el 4.3% de Africa y el 5.7% de los países desarrollados. Sin embargo, *un mayor gasto no garantiza resultados* y ello origina la necesidad de reformas que apunten a temas de eficiencia, equidad, mecanismos de financiamiento y esquemas de traspaso de fondos desde la dirección central hacia las escuelas. Si bien es cierto existe en el Perú una cobertura casi total en educación primaria, persisten varios problemas. En primer lugar, *la calidad de la educación* no es satisfactoria. El Ministerio de Educación se planteó como objetivo asegurar una educación gratuita de calidad con cobertura total en educación básica (inicial, primaria y secundaria), con énfasis en las zonas rurales. En 1995 se inició el *Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana* (MECEP), con tres líneas de acción: mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje (capacitación de docentes y diseño de nuevos programas curriculares básicos), modernización de la administración (diseño de un sistema nacional de medición de la calidad educativa) y modernización de la infraestructura educativa (rehabilitación y mejora-

miento de escuelas). En segundo lugar, entre 1994 y 1997 las tasas de deserción en la educación secundaria han aumentado en todos los quintiles de las áreas urbanas y en los dos quintiles más pobres de las áreas rurales (véase cuadro XI.13).

Cuadro XI.13

TASAS DE DESERCIÓN EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA
(en porcentaje)

Quintil	Urbano		Rural	
	1994	1997	1994	1997
I	11.0	22.0	14.0	27.0
II	8.0	18.0	15.0	22.0
III	6.0	8.0	13.0	9.0
IV	4.0	8.0	15.0	11.0
V	3.0	4.0	15.0	4.0

Fuente: Banco Mundial, *Poverty and Social Developments in Peru, 1994-1997*, Washington, 1999, p. 28.

Los aumentos en las tasas de deserción son un factor que tiende a perpetuar la situación de pobreza. Los indicadores de pobreza disminuyen a medida que el jefe del hogar tiene un mayor nivel educativo. De acuerdo con la ENNIV 1997, si se toma como punto de partida los hogares cuyo jefe no tiene educación alguna, la probabilidad de ser pobre se reduce en 13.22% si termina la educación primaria, en 36.32% si culmina estudios secundarios y en 78.16 si tiene estudios superiores.⁴ En consecuencia, la educación sí paga, tanto en el ámbito individual como por las externalidades positivas que genera a la sociedad como un todo. Los aumentos en las tasas de deserción en educación secundaria están conectados con el costo de oportunidad que supone acudir a la escuela. Para un joven residente en las zonas rurales, resulta más rentable (en el corto plazo) colaborar con las ta-

4. Shack, Nelson, "La educación y la probabilidad de ser pobre en el Perú de hoy", en Webb, Richard y Moisés Ventocilla, *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta. ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, pp. 145-162.

reas agrícolas y así contribuir con el ingreso familiar. Ello sería un factor explicativo de los desiguales niveles de analfabetismo regional, como se ve en el cuadro XI.14.

Cuadro XI.14

TASA DE ANALFABETISMO 1993-1998 (en porcentaje)

	1993	1998
Urbano	6.7	3.5
Rural	29.8	16.9
Total	12.8	7.7

Fuente: INEI.

En tercer lugar, la asignación de recursos con un sesgo prourbano. En 1996, la mayoría del gasto público educativo estuvo concentrado en zonas urbanas. Por ejemplo, del total destinado a educación secundaria, sólo el 19% se destinó a zonas rurales; por ello, no son de extrañar los resultados presentados en cuanto a tasa de deserción.

6. Sector salud y seguridad social

6.1 Cambios en el marco institucional del sector salud

El Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) fue reformado en 1995, transformándose en ESSALUD. El sistema de pensiones fue transferido a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), mientras que ESSALUD se encargaría sólo del seguro público de salud. Bajo la nueva división, se ampliaron los beneficios de salud a otros segmentos de la población (pescadores, trabajadores del agro, universitarios, etc.) y se inició un proceso de mejoras administrativas en el seguro social.

Conviene recordar que el seguro social sólo cubre a los *trabajadores formales* (de manera obligatoria con un costo de 9% del ingreso mensual declarado en planillas) y a los informales, como facultativos. El sistema es *redistributivo*, pues todos los trabajadores

aportan el 9% de sus ingresos, de modo que quienes perciben mayores ingresos, aportan mayores cantidades y además son quienes recurren menos al seguro social. La población pobre no atendida por el subsistema de seguridad social es absorbida por el Ministerio de Salud, que financia sus acciones con impuestos de la población.

Con la finalidad de incentivar la participación del sector privado en la provisión de servicios de salud, en mayo de 1997 fue promulgada la *Ley de Modernización de la Seguridad Social* (Ley N° 26790). Mediante la misma, se crearon las *Entidades Prestadoras de Salud* (EPS) como empresas públicas o privadas, con el objetivo de brindar un servicio de salud complementario al de ESSALUD (ex IPSS) con infraestructura propia o de terceros. De esta manera, el afiliado al sistema de seguridad social puede acceder a una mayor cantidad de hospitales, clínicas y centros asistenciales para atención ambulatoria de las enfermedades más frecuentes, de acuerdo con los planes y programas ofrecidos por las EPS. En 1998 se creó la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud (SEPS), para autorizar, regular y supervisar el funcionamiento de las EPS.

La idea del nuevo régimen se orienta a que los trabajadores de cada empresa puedan decidir por mayoría afiliarse a una EPS. En ese caso, el 25% del aporte que se hacía a ESSALUD quedaría destinada a la EPS, mientras que el 75% restante sigue teniendo como destino ESSALUD. La razón es que ESSALUD y las EPS son complementarias y no sustitutas. ESSALUD se seguirá encargando de las enfermedades tanto crónicas como de alta complejidad (servicios de salud terciarios), además del pago por natalidad y la compensación salarial en caso de enfermedades que impidan trabajar por más de veinte días. En 1998 tres EPS iniciaron su funcionamiento.

6.2 La utilización de los servicios de salud 1994-1997

En el cuadro XI.15 se compara la evolución del uso de servicios de salud entre 1994 y 1997. La interpretación de la información presentada es la siguiente: en 1994, el 30.4% de la población reportó algún problema de salud en las cuatro semanas previas a la encuesta; de ese total, sólo la tercera parte (32.2%) realizó alguna consulta institucional. Las últimas cuatro columnas muestran la instancia donde se realizó la consulta. Para 1997, la lectura es

similar. En ambos casos se ha utilizado información proveniente de las ENNIV. Destaca el aumento de las consultas institucionales en las dependencias del Ministerio de Salud (de 50.6% a 57.4%), resultado, entre otros factores, del aumento del gasto público en salud. La segunda conclusión que se puede hacer a partir de la información presentada es que un alto porcentaje no realiza consultas institucionales (58.3% en 1994 y 56.5% en 1997), lo que sugiere dos posibilidades: o no se realiza la consulta por falta de acceso (caso en el que se recurre a la automedicación o a la sugerencia de una farmacia) o porque no lo considera necesario. En la primera opción las razones pueden ser económicas, sea por falta de dinero y/o por la distancia o baja calidad de la atención.

Cuadro XI.15

UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD 1994-1997

	Reportó problemas de salud	Realizó consulta institucional	MINSA	ESSALUD	Sanidad FFAA	Privado
1994	30.4	32.2	50.6	27.0	0.03	22.37
1997	34.0	43.5	57.4	21.8	0.02	20.78

Fuente: **Petrera, Margarita y Luis Cordero**, "El aseguramiento público en salud y la elección del proveedor", en **Webb, Richard y Moisés Ventocilla**, *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, pp. 216-217.

De acuerdo con la ENNIV de 1997 sólo el 23.5% de la población cuenta con algún seguro de salud. El segmento de no asegurados se concentra en las áreas rurales, con bajos niveles educativos y con bajos niveles de ingresos (véase cuadro XI.16).

La evolución del número de asegurados está relacionada con la capacidad de creación de empleos formales en la economía. A mayor informalidad, menor probabilidad de crecimiento del seguro social. No obstante, si lo desean, los informales pueden asegurarse en ESSALUD. Esto último no ha ocurrido. En 1990, el 47.6% de la PEA aportaba a ESSALUD, mientras que en 1998 sólo lo hizo el 27.1%. Entre los no asegurados en 1997, el 60.7% recurrió al MINSA, mientras que el 15% recurrió al sector privado directamente y el 23.1% realizó una consulta no institucional (far-

macia, automedicación o curandero).⁵ La evolución de los asegurados entre 1994 y 1997 se presenta en el cuadro XI.17.

Cuadro XI.16

ASEGURAMIENTO EN SALUD 1997

(en porcentajes)

Condición	Total	Lima Metropolitana	Resto urbano	Rural
No asegurado	76.5	64.1	69.4	93.8
Asegurado	23.5	35.9	30.6	6.2
-ESSALUD	19.7	27.8	27.0	5.7
-ESSALUD y seguro privado	0.6	1.7	0.2	0.1
-Sólo seguro privado	1.6	3.3	1.1	0.4
- Sanidad FFAAA	1.6	3.1	2.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Total personas	24 328 072	6 950 920	8 776 248	8 600 904

Fuente: Petrerá, Margarita y Luis Cordero, "El aseguramiento público en salud y la elección del proveedor", en Webb, Richard y Moisés Ventocilla, *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, pp. 216-218.

Cuadro XI.17

NIVELES DE ASEGURAMIENTO EN SALUD, 1994-1997

(en porcentajes)

Condición	1994	1997
No asegurado	62.3	76.5
Asegurado	37.7	23.5
- ESSALUD	31.3	19.7

(continúa)

5. Petrerá, Margarita y Luis Cordero, "El aseguramiento público en salud y la elección del proveedor", en Webb, Richard y Moisés Ventocilla, *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta. ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, p. 221.

(continuación)

Condición	1994	1997
- ESSALUD y seguro privado	1.5	0.6
- Sólo seguro privado	2.1	1.6
- Sanidad FFAA	2.8	1.6
Total	100.0	100.0

Fuente: Petretera, Margarita y Luis Cordero, "El aseguramiento público en salud y la elección del proveedor", en Webb, Richard y Moisés Ventocilla, *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, pp. 216-220.

6.3 Evolución del sistema privado de pensiones

Hacia 1999, el número de afiliados al *sistema privado de pensiones* ascendía a más de dos millones de personas (aproximadamente la quinta parte de la PEA), quienes aportaban a alguna de las cinco AFP existentes y dotaban al sistema privado de fondos por más de dos mil millones de dólares. La principal limitación al crecimiento del SPP está dada por el reducido número de trabajadores formales (sólo 3.3 millones de un total de 8 millones que conforman la PEA). En otros países con sistemas similares, la cifra es mayor. Por ejemplo, en Chile existen 5.7 millones de trabajadores formales, en la Argentina 6.3 millones, y en México 11.2 millones.

Como consecuencia de la mencionada limitación a las AFP sólo les queda expandir sus actividades a los independientes y/o competir por captar cada vez más afiliados, mediante los mecanismos de traspasos de una administradora a otra. Adicionalmente, la coexistencia del sistema público de pensiones (donde se encuentran asegurados aproximadamente un millón de trabajadores) impide el crecimiento del sistema privado.

7. La evolución del empleo

Un primer aspecto a abordar para analizar la evolución de la información estadística es metodológico. Desde mayo de 1996 se utiliza una nueva definición de subempleo. Antes se consideraba subempleado aquel trabajador que obtenía un ingreso mensual

menor que el ingreso mínimo legal de 1967 indexado al presente por la tasa de inflación. La nueva conceptualización del subempleo reconoce dos tipos de subempleados:

- Subempleado por horas o visible: aquel que labora menos de 35 horas a la semana y manifiesta su voluntad de trabajar horas adicionales.
- Subempleado por ingresos o invisible: aquel que labora 35 horas o más a la semana, pero percibe un ingreso menor que un patrón mínimo referencial, el cual equivale al costo de una canasta mínima de consumo por perceptor. En las zonas urbanas, el costo de la canasta asciende a US\$ 170 dólares mensuales.

Se considera como desempleado a aquella persona mayor de 14 años que no tiene un empleo, pero que se encuentra buscando uno. Tanto el desempleo, como el subempleo se miden como porcentaje de la población económicamente activa (PEA).

La evolución de las tasas mencionadas se muestra en el cuadro XI.18.

Cuadro XI.18

TASAS DE DESEMPLEO, SUBEMPLEO Y DE ADECUADAMENTE EMPLEADOS 1995-1998 (como porcentaje de la PEA)

	1995	1996	1997	1998
Desempleo	8.4	7.9	7.5	7.9
Subempleo	42.6	42.4	41.8	44.1
-Por horas	17.9	15.6	17.0	16.0
-Por ingresos	24.7	26.8	24.8	28.1
Empleo adecuado	49.0	49.7	50.7	48.0

Fuente: Banco Central de Reserva, *Nota semanal*, varios números.

La principal conclusión que se extrae del cuadro anterior es que el problema central es el subempleo (es decir, de empleos inadecuados) ya sea en términos de horas trabajadas o de ingresos

generados. La comparación de la tasa de desempleo peruana con la de otros países de la región se muestra en el cuadro XI.19.

Cuadro XI.19

AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO 1998

País	%
Panamá	15.6
Colombia	15.1
Argentina	13.2
Ecuador	11.5
Venezuela	11.3
Uruguay	10.1
Brasil	8.5
Perú	7.9
Costa Rica	5.6

Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Apéndice estadístico, Cuadro A-4, Santiago de Chile, 2000.

Tanto el desempleo como el subempleo afectan más a los jóvenes entre 14 y 24 años y a las mujeres. De ahí la atención del Ministerio de Trabajo y Promoción Social a estos dos grupos mediante programas especiales de inserción laboral.

El comportamiento del mercado laboral depende de la oferta y la demanda de trabajo. La primera está relacionada con las altas tasas de *crecimiento demográfico*, que experimentó la población peruana en la década de los setenta. Aquellos que nacieron en esa década presionaron al mercado laboral entre 15 y 25 años después. Del mismo modo, la *migración rural-urbana* llevó a que en la década de los noventa la PEA urbana haya crecido a una ~~tasa~~ tasa promedio de 4% anual. El resultado fue que el mercado laboral no pudo absorber el crecimiento de la oferta laboral, por lo que se incrementaron el subempleo y la informalidad.

La demanda de trabajo depende de la capacidad de la economía de absorber empleos adecuadamente remunerados; por ello se trata de una *demandada derivada*. Aquí aparecen dos factores relacionados con las reformas estructurales, puestas en marcha a inicios de la década de los noventa. En primer lugar, la apertura de la economía generó un efecto negativo en el empleo. La com-

petencia internacional redujo los niveles de protección de la economía, particularmente de la industria, ajustándose la mayoría de empresas mediante el despido de trabajadores. En segundo lugar, la reducción en el tamaño del Estado disminuyó el empleo público. La lógica del modelo económico sugiere una reasignación de los empleos a nuevos sectores a partir de la respuesta de la inversión privada a las señales del libre mercado. Esta readecuación no es tarea simple, pues se requiere de una mejor articulación entre la demanda de empleo y la capacitación de los trabajadores.

Las afirmaciones anteriores se confirman en el cuadro XI.20.

Cuadro XI.20

ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA
(porcentajes)

	Sector informal				Sector formal		
	Total	Trabajador independiente	Servicio doméstico	Pequeña empresa	Total	Sector público	Grandes empresas privadas
1990	51.8	35.3	5.1	11.4	48.2	11.6	36.7
1991	51.8	34.9	4.8	12.1	48.2	11.9	36.3
1992	54.5	37.2	4.9	12.4	45.5	10.0	35.5
1993	54.2	34.7	4.6	14.9	45.8	10.1	35.7
1994	53.8	35.1	4.6	14.1	46.2	7.9	38.3
1995	55.0	35.1	4.7	15.2	45.0	9.1	35.9
1996	57.9	37.4	4.2	16.3	42.1	8.2	33.9

Fuente: Villacorta, Mirlena, "El desempleo y subempleo en el Perú: situación actual y perspectivas", en *Moneda*, N° 107, 1998, p. 59.

Del cuadro XI.20 se observa, en primer lugar, un incremento de la informalidad en el empleo no agrícola (de 51.8% en 1990 a 57.9% en 1996), especialmente en pequeñas empresas; en segundo lugar, una reducción del empleo formal, tanto en las grandes empresas privadas como en el sector público. Esta evolución se complementa con el hecho de que en 1996, el 68.7% de los empleos se generaban en el sector informal, mientras que sólo el 31.3% en el formal. Adicionalmente, la tendencia a la terciarización de la economía se comprueba en el hecho de que más de la mitad de los empleos se han generado en actividades de comercio y servicios.

Esta información es semejante a la proporcionada por las ENNIV 1994 y 1997, la cual se presenta en el cuadro XI.21.

Cuadro XI.21

PEA DE 6 Y MÁS AÑOS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1994-1997

	1994	1997
Obrero público	1.3	1.5
Empleado público	7.0	6.3
Obrero privado	14.4	16.8
Empleado privado	9.5	9.9
Independiente	39.2	35.3
Trabajador del hogar	1.1	1.1
Familiar no remunerado	26.9	27.9
No específica	0.6	1.2

Fuente: ENNIV 1994, 1997.

El cuadro XI.22 muestra las ramas de actividad donde se ocupa la PEA y compara los años 1994 y 1997.

Cuadro XI.22

PEA DE 6 AÑOS Y MÁS POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1994-1997

	1994	1997
Agricultura / Caza / Pesca	37.6	37.3
Minería	0.7	0.6
Manuf. / Elec. / Gas / Agua	11.8	10.7
Comerc. / Restau. / Hoteles	24.2	24.2
Serv. no personales	7.7	8.6
Serv.soc. / comunal / pers.	14.1	10.4
Construcción	3.4	4.6
Administración pública	-	2.7
No específica	0.5	0.9

Fuente: ENNIV 1994, 1997.

Finalmente, las remuneraciones reales han evidenciado el comportamiento que se muestra en el cuadro XI.23.

Cuadro XI.23

EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES

(1990 = 100)

	1995	1996	1997	1998
Sueldos	277.2	279.8	283.8	296.8
Salarios	227.7	216.9	215.3	211.0

Fuente: Banco Central de Reserva, *Nota semanal*, varios números.

8. Conclusiones

- a. La reversión de las tendencias descritas está ligada a la evolución de la economía. Las crisis externas y la situación fiscal (manifestada en la necesidad de mantener impuestos considerados *antitécnicos* por diversos gremios), conspiraron contra el incremento de la inversión privada, eje de la generación de empleo. En consecuencia, la reforma del Estado y la estabilidad del entorno macroeconómico se convierten en las condiciones necesarias para abordar la cuestión social. En paralelo, la reforma del marco institucional dentro del cual se realiza la política social, constituye el otro elemento indispensable para garantizar un desarrollo equitativo en el siglo XXI.
- b. La evolución de la situación social entre 1994 y 1997 ha mostrado aspectos positivos y negativos.⁶ Entre los primeros destacan la reducción del porcentaje de pobres extremos de 20% a 14.7%, el incremento en la asistencia escolar y mejoras en la infraestructura de luz agua y servicios telefónicos.
- c. A pesar de lo anterior, las mejoras no han llegado a todos por igual, aumentando la desigualdad regional pues, como

6. Esta conclusión ha sido obtenida del estudio del Banco Mundial, *Poverty and Social Developments in Perú 1994-1997*, Washington DC, 1997, pp. 15-17.

se ha visto, la mayoría de la reducción de la pobreza se ha concentrado en Lima y, en general, en los sectores urbanos. La desigualdad ha aumentado, pues la mejora en el entorno económico ha beneficiado más a aquellos con mayor nivel educativo.

- d. El sector rural, que concentra a la mayoría de pobres, se mantiene en situación crítica a pesar del aumento en el gasto social. Es posible que ello ocurra porque, en relación con localidades rurales aisladas, resulta más sencillo acceder mediante programas sociales a zonas urbanas.
- e. La informalidad ha aumentado en el periodo de estudio; ello demuestra la ausencia de un marco institucional adecuado y la falta de una genuina reforma del Estado que posibilite incrementos sostenidos en la inversión privada. Las trabas burocráticas característica de un Estado aún ineficiente tiende a incentivar la informalidad.

Reflexiones finales

La revisión de la evolución económica, social, política y social del Perú desde 1963, ha revelado la ausencia de una estrategia de desarrollo sostenible que logre elevar el bienestar de todos los peruanos. La mitad de los mismos se encuentran en situación de pobreza y la extrema desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos es una característica de la sociedad peruana que ha intentado atacarse utilizando diversos esquemas de política. Sin embargo, todos ellos se han visto obstruidos por diversas razones. Este ha sido el tema de la investigación. Se ha demostrado que estas restricciones no sólo se encuentran en el plano económico, si bien es cierto que se han cometido errores en la aplicación de las políticas económicas. La única forma de plantear un proyecto nacional de desarrollo es a partir de un enfoque multidisciplinario, pues una estrategia de desarrollo es, por definición, multidimensional.

A lo largo de este libro se ha visto que las políticas sociales no son independientes de las económicas, que éstas no se aplican en el vacío sino en entornos cambiantes, en los planos institucionales, políticos, internacionales y especialmente históricos. No se puede comprender el presente sin recurrir a las enseñanzas históricas de gobiernos anteriores.

Por esa razón, plantear un modelo de desarrollo implica tomar en cuenta todos los factores mencionados cuyas características e importancia relativa difieren en cada sociedad. En consecuencia no se trata de copiar modelos, sino de aprender de los errores del pasado para no cometerlos en el futuro. En ese sentido, se requiere de una política de Estado que trascienda al gobierno de turno y que contenga una *agenda mínima* respecto de la cual exista un consenso mayoritario para mantenerla en el tiempo.

El objetivo central de esta agenda debería estar orientado a elevar el bienestar de todos los peruanos. Teniendo en cuenta que el tamaño objetivo es de largo plazo, no se puede esperar que las políticas públicas, que deben ser funcionales al mencionado objetivo, impacten en el corto plazo en grandes magnitudes, pero sí que sienten las bases hacia el futuro. La sociedad peruana ha

aprendido que los resultados cortoplacistas, por muy satisfactorios que sean, carecen de sentido si no son sustentables. Y esa falta de sustento es la que ha generado que el Perú transite de manera muy lenta hacia el desarrollo, con ciclos económicos de auge y recesión que han impedido la mantención de una estrategia de desarrollo.

Los gobiernos no sólo deben preocuparse por el *qué hacer*, sino también por el *cómo hacerlo* y sobretodo por el *cómo comunicarlo al resto de la sociedad* para que ésta comprenda lo que se está haciendo. Desde esta óptica haría falta establecer vínculos de comunicación más claros y transparentes entre el gobierno y la sociedad civil. Esta última no sólo debe ser beneficiaria del proyecto de desarrollo, sino también debe participar activamente del mismo.

Todo esto supone una reforma en el marco institucional, es decir, tanto en las organizaciones, como en las reglas de juego que guían el quehacer de los ciudadanos. Nadie puede cuestionar la importancia de invertir (y no gastar) en sectores sociales, ni tampoco de la necesidad de mantener los equilibrios económicos básicos. Estos aspectos, que deberían constituir la agenda mínima, deben llevar a que las políticas económicas y sociales sean funcionales a los mismos. No puede haber contradicción entre los instrumentos (las políticas) y el objetivo final (la elevación del bienestar). No se puede prometer lo que no se va a poder cumplir, pues ello crea falsas expectativas entre los peruanos que luego aumenta la desazón con respecto al futuro.

Lograr un consenso político, más allá de una agenda mínima, es un asunto complejo, pues implica ceder en algunas posiciones. Y contra ello conspira la desigual distribución de la riqueza y el ingreso en el Perú que ha estado detrás de los cambios en las políticas gubernamentales. Sin embargo, aminorar esa desigualdad también es un tema de largo plazo que pasa por reforzar los activos de los pobres o, en otros términos, por la inversión en sectores sociales.

Dada la globalización, la interrelación entre los países es cada vez mayor. De ahí que entre los mismos se haya generado una dependencia en todos los planos. Prueba de ello han sido las crisis externas de los años noventa. Por ejemplo, la crisis de Rusia de 1998 determinó el recorte de las líneas de crédito internacionales a la banca privada residente en el Perú. Entonces se generó una

recesión en diversos sectores económicos, lo que trajo consecuencias en los aspectos sociales y llevó a cuestionar el modelo económico aplicado (con el consiguiente impacto político que ello tiene). En el ámbito internacional se alude a construir una nueva arquitectura financiera que evite tanto las crisis como el contagio de las mismas. En este entorno cambiante debe trazarse una estrategia de desarrollo de largo plazo. La tarea no es simple, pues todos los sectores de la sociedad presionan por medidas, muchas de las cuales, sin embargo, no se pueden cumplir, pues violarían los contenidos de la agenda mínima.

Lo que sí es cierto es que se requiere de un crecimiento económico estable y de un aparato estatal que haga uso adecuado de los recursos con que cuenta y que son generados por el crecimiento. Pero para crecer es necesario invertir. Ahora bien, ¿quién debe invertir? Parece existir un consenso respecto de que el sector privado debe liderar la tarea y dejar al Estado las inversiones que aquél no realiza y, especialmente, las tareas relacionadas con la inversión social. En ese sentido, la coordinación entre el sector público y el privado antes que el enfrentamiento es una necesidad, pues no se puede avanzar si se toman direcciones contrarias. Esta coordinación es sólo posible en un contexto de diálogo y comunicación fluida. Este conjunto de normas (muchas veces informales) que promueven la cooperación se denomina capital social.

La sociedad debe tener claro qué metas se pueden lograr en el corto plazo y cuáles en el mediano y largo plazo. En este período de transición hacia el desarrollo, los programas sociales juegan un papel clave. Mientras dure ese proceso no se pueden eliminar los programas asistencialistas, pero estos deben diseñarse de modo que apunten a reducir gradualmente el paternalismo del gobierno.

El análisis desarrollado en este libro no ha pretendido entregar una *receta* de cómo lograr el desarrollo del país, pues no existen fórmulas definidas para ello. En cambio, sí ha intentado mostrar que la interacción entre diversos factores condiciona los resultados obtenidos. Lo que hace más ardua la tarea de construir una sociedad más equitativa es que los factores aludidos no son estáticos, sino que cambian en el tiempo. Por lo tanto, la estrategia debe tener la suficiente flexibilidad para poder responder a los entornos cambiantes. Y esa es una tarea que involucra a todos los peruanos.

Bibliografía

- Abugattás, Javier, "Programa social de emergencia", en Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: Grade, 1990, pp. 188-213
- Actualidad Económica*, Lima, N° 165, 1995 y N° 179, 1997.
- Adelman, Irma y Cynthia Morris, *Economic Development and Equity in Developing Countries*, San Francisco: Stanford University, 1973.
- Alarco, Germán, Patricia del Hierro y Carmen Salas, *Economía peruana 1985-1990. Enseñanzas de la expansión y del colapso*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- Alcock Pete, *Understanding Poverty*, London: Macmillan Press, 1997.
- Alberro, José Luis y David Ibarra, "Programas heterodoxos de estabilización", en *Estudios económicos*, Número extraordinario, México: 1987, pp. 3-11.
- Alesina, Alberto y Allan Drazen, "Why are Stabilizations Delayed?", en *The American Economic Review*, vol. 81, N° 5, 1991, pp. 1170-1188.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", en *The World Bank Research Observer*, vol. 8, N° 3, 1994, pp. 351-371.
- Altimir, Oscar, *The Extent of Poverty in Latin America*, Washington: The World Bank, Working paper N° 522, 1982.
- Altimir, Oscar, "Cambios de la desigualdad y pobreza en América Latina", en *El trimestre económico*, vol. LXI, N° 241, México: 1994, pp. 85-133.
- Álvarez, Rodrich Augusto, *La experiencia peruana en negociaciones económicas internacionales*, Lima: Grade, 1990.
- Amat y León, Carlos, *Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 1979.
- Amat y León, Carlos y León, Héctor, *Distribución del ingreso familiar en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 1979.
- Apoyo S.A., *Informe de opinión*, Lima, noviembre 1991.
- Arce, Moisés, "¿Qué tan eficiente es la política social del FONCODES?", en *Pretextos*, 9, Lima: Desco, 1996, pp. 95-114.
- Baer, W., "Import Substitution and Industrialization in Latin America", en *Latin America Research Review*, vol.7, N° 1, 1972, pp. 95-122.
- Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria*, Lima, varios años.
- Banco Central de Reserva del Perú, *Nota semanal*, Lima, varios números.
- Banco Central de Reserva del Perú, *Estrategias de alivio de la pobreza*, Lima: Gerencia de Estudios Económicos, 1993.

- Banco Central de Reserva del Perú, *Boletín semanal*, N° 11, Lima, 17 de marzo del 2000.
- Banco Mundial, *Perú: políticas de control de la hiperinflación y de iniciación de la recuperación económica*, Washington, 1989.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Wasington, 1992.
- Banco Mundial, *El milagro del asia oriental*, Washington, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 1993.
- Banco Mundial, *Poverty and Social Developments in Peru 1994-1997*, Washington DC, 1999.
- Barnechea, Alfredo, *La república embrujada*, Lima: Santillana, 1995.
- Berry, Albert, "International Trade, Government, and Income Distribution in Peru since 1870", en *Latin American Research Review*, vol. XXV, N° 2, 1990, pp. 31-60.
- Birdsall Nancy, David Ross y Richard Sabot, "La desigualdad como limitación al crecimiento de América Latina", en *Síntesis*, N° 23, Madrid, 1987, pp. 23-77.
- Boloña, Carlos, *Cambio de rumbo*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993.
- Boloña, Carlos y Javier Illescas, *Políticas arancelarias en el Perú, 1980-1997*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1997.
- Bourricaud, François, *Poder y sociedad en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1989.
- Caballero, José María, *From Belaunde to Belaunde: Peru's Military Experiment in Third Roadism*, Cambridge: University of Cambridge, Centre of Latin American Studies, Working paper N° 36, 1981.
- Cáceres, Armando y Carlos Paredes, "De la heterodoxia a la crisis: el manejo de la política económica durante el período 1985-89", en Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs, (eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: Grade, 1991, pp. 108-131.
- Calvo, Guillermo y Carmen Reinhart, *When Capitals Inflows Come to a Sudden Stop: Consequence and Policy Options*, Maryland: University of Maryland, mimeo, 1999.
- Cameron Maxwell, *Democracy and Authoritarianism in Peru. Political Coalitions and Social Change*, New York: St. Martin's Press, 1994.
- Cameron Maxwell, "Political and Economic Origins of Regime Change in Peru: The Eighteenth Brumaire of Alberto Fujimori", en Cameron, Maxwell y Philip Mauceri (eds.), *The Peruvian Labyrinth*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 37-69.
- Campodónico, Humberto, *La negociación de la reinserción*, Lima: Desco, Documento de trabajo N° 3, 1995.

- Campodónico Humberto, "Organismos multilaterales y pobreza en el Perú 1990-1994", en *Pretextos*, 8, Lima: Desco, 1996, pp. 133-158.
- Carciofi, Ricardo y Luis Beccaria, *América Latina y el gasto social*, Bogotá: Unicef Libros, 1995.
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege, "Populism, Profligacy and Redistribution", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991, pp. 45-76.
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege, "Below the line: Poverty in Latin America", en *World Development*, vol. 20, N° 1, 1992, pp. 19-37.
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege, *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Carrión, Julio, "La opinión pública bajo el primer gobierno de Fujimori: ¿de identidades a intereses?", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, pp. 277-302.
- Castañeda, Tarsicio, *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los 80*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1993.
- CEPAL, *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL 69, 1992.
- CEPAL, *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL N° 73, 1994.
- CEPAL, *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL 1996.
- CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999*, Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL 2000.
- Cominetti, Rossella, "Ajuste fiscal y gasto social", en *Revista de la CEPAL* 54, Santiago de Chile, 1994, pp. 47-60.
- Conaghan, Catherine y James Malloy, *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994.
- Conaghan, Catherine, James Malloy y Luis Abugattas, "Business and the Boys: The Politics of Neoliberalism in the Central Andes", en *Latin American Research Review*, vol. XXV, N° 2, 1990, pp. 3-30.
- Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *Historia del Perú contemporáneo*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999.
- Cortez, Rafael, "Pautas para la estimación de la demanda de servicios de salud infantil en el Perú: un análisis teórico y empírico", en Mon-

- cada, Gilberto y Richard Webb (eds.), *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996, pp. 199-230.
- Cortez, Rafael, *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 33, 1998.
- Cotler, Julio, *Clases, estado y nación en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1985.
- Cotler, Julio, *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1994.
- Cox, Donald y Emmanuel Jimenez, "The Relative Effectiveness of Private and Public Schools. Evidence from two developing countries", en *Journal of Economic Development* 34, 1991, pp. 99-121.
- Crabtree, John, "La crisis del sistema partidario peruano (1985-1995)", en *Apuntes*, 35, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1994, pp. 19-36.
- Crabtree, John, "Populismo y neopopulismo: la experiencia peruana", en *Apuntes*, 40, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1997, pp. 97-110.
- Crabtree, John, "Neopopulismo y el fenómeno Fujimori", en Crabtree, John y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, IEP, 1999, pp. 45-72.
- Daeschner, Jeff, *La guerra del fin de la democracia*, Lima: Perú Reporting, 1993.
- Dancourt, Oscar, *Reformas estructurales y política macroeconómica en el Perú: 1990-1996*, Lima: Universidad Católica del Perú, Documento de trabajo N° 134, 1997.
- Dancourt, Oscar, Rafael Ugaz y Leopoldo Vilcapoma, *Informe de coyuntura: Perú 1999*, Lima: Universidad Católica del Perú, 2000.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire, "A New Data Set Measuring Income Inequality", en *The World Bank Economic Review*, vol. 10, N° 3, 1996, pp. 565-591.
- Diccionario de Política, Siglo Veintiuno Editores, 1981.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, "Macroeconomic Populism", en *Journal of Development Economics*, 32, 1990, pp. 247-277.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (ed.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Eguren, Fernando, *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Lima: Acción Ciudadana, 1997.
- Escobal, Javier, Arturo Briceño, Alberto Pasco-Font y José Rodríguez, "Public Administration and Income Distribution in Peru", en Hausmann, Roberto y Robert Rigobón (eds.), *Government Spending*

- and Income Distribution in Latin America*, Washington: Centers for Research in Applied Economics, Inter-American Development Bank, 1993, pp. 89-144.
- Esquivel, Gerardo y Felipe Larraín, *Latin America confronting the Asian crisis*, Harvard Institute for International Development, Development discussion paper N° 681, 1999.
- Fitzgerald, E., "Peru: The Political Economy of an Intermediate Regime", en *Journal of Latin American Studies*, vol.8, N 1, 1976, pp.53-71.
- Fitzgerald, E., *La economía política del Perú 1956-1978*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1981.
- FONCODES, *El mapa de inversión social*, Lima, 1995.
- Fondo Monetario Internacional, *Peru: Selected Issues*, Washington: IMF Staff Country Report N° 98/97, 1998.
- Foxley, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, Santiago de Chile: Colección Estudios Cieplan, 1982.
- Franco, Rolando, "Cambios de paradigma de la política social en América Latina y el Perú", en *Pretextos*, 9, Lima: Desco, 1996, pp. 7-40.
- Fundación Friedrich Ebert (ed.), *Economía social de mercado: su dimensión social*, Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- Gestión, varios números.
- Glewwe, Paul, *The Distribution of Welfare in Peru 1985-86*, Washington: LSMS, Working paper N° 42, The World Bank, 1988.
- Glewwe, Paul y Hall, Gillette, *Poverty and Inequality During Unorthodox Adjustment. The Case of Peru 1985-90*, Washington: The World Bank, Working paper N° 86, 1992.
- Gonzales de Olarte, Efraín, *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1998.
- Gootenberg, Paul, *Imaging Development. Economic Ideas in Peru's "Fictitious Prosperity" of Guano, 1840-1880*, California: University of California Press, 1993.
- Graham, Carol, *Safety Nets, Politics and the Poor*, Washington, Brookings Institution, 1994.
- Graham, Carol, *Private Markets for Public Goods*, Washington: The Brookings Institution Press, 1998.
- Haggard, Stephan y Steven Webb (ed.), *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, Washington: Oxford University Press, 1994.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- Hamman, Javier y Carlos Paredes, "Características estructurales, estrategias de crecimiento y tendencias de largo plazo de la economía pe-

- ruana", en Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: Grade, 1991, pp. 55-107.
- Hartwig, Karl-Hans, "Democracia política y economía social de mercado: elementos y principios básicos", en Universidad del Pacífico (ed.), *Economía social de mercado: alternativa para el desarrollo peruano*, Lima: Universidad del Pacífico, 1991, pp. 29-37.
- Hunt, Shane, *Growth and Guano in Nineteenth Century Peru*, New Jersey: Princeton University, Research Program in Economic Development, Discussion paper N° 34, 1973.
- Iguñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio, *Los ajustes. Perú 1975-1992*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.
- INEI, *Compendio de estadísticas sociales 1994-1995*, Lima, 1995.
- INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima, 1996.
- INEI, *Compendio de estadísticas socio-demográficas 1997-1998*, Lima, 1998.
- Instituto Apoyo S.A., *Data social*, varios números.
- Instituto Apoyo S.A., "Radiografía de un desastre. El país que deja Alan García", en *Revista Perú Económico* (Edición especial), vol. XVIII, N° 8, Lima 1990.
- Instituto Apoyo S.A., *Perú: políticas sociales. Guía de consulta rápida*, Lima, 1995.
- Instituto Cuánto, *Perú en números*, Lima, varios años.
- Instituto Cuánto, *Ajuste y economía familiar 1985-1990*, Lima, 1991.
- Instituto Cuánto, *Niveles de vida-Perú: subidas y caídas 1991*, Lima, 1993.
- Instituto Cuánto, *Retrato de una familia peruana. Niveles de vida 1994*, Lima, 1995.
- Instituto de Estudios Peruanos, *Crisis económica y democracia. A propósito de la exposición del primer ministro Manuel Ulloa*, Lima: IEP, 1980.
- Jaquette, Jane, *The Politics of Development in Peru*, Cornell University, 1971.
- Katzman, Rubén, "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL* N° 37, Santiago de Chile, 1989, pp. 141-152.
- Kaufman, Robert y Barbara Stallings, "The Political Economy of Latin American Populism", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 15-44.
- Kay, Cristóbal, "Achievements and Contradictions of the Peruvian Agrarian Reform", en *The Journal of Development Studies*, vol. 18, N° 2, 1982, pp. 141-170.

- Kennney, Charles, "¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso 1990-1992", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, 2ª edición, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1996, pp. 75-104.
- Kisic, Drago, *De la corresponsabilidad a la moratoria: el caso de la deuda externa peruana 1970-1986*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1987.
- Knight, Alan, "Populism and Neo-populism in Latin America, Especially Mexico", en *Journal of Latin America Studies* 30, 1998, pp. 223-248.
- Kochlar, Kalpana, Prakash Loungani y Mark Stone, *The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons*, Washington: IMF Working paper 98/128, 1998.
- Krugman, Paul, *What Happened to Asia?*, mimeo, MIT, 1998.
- Kuczynski, Pedro-Pablo, *Peruvian Democracy under Economic Stress. An Account of the Belaunde Administration, 1963-1968*, New Jersey: Princeton University Press, 1977.
- Lago, Ricardo, "The Illusion of Pursuing Redistribution Through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985-1990", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991, pp. 263-330.
- Larrañaga, Osvaldo, *Macroeconomics, Income Distribution and Social Services: Peru during the 80's*, Santiago de Chile: Ildes-Georgetown University, 1992.
- Lewis, Arthur, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", en *Manchester School*, vol. 22, N° 2, 1954, pp. 139-191.
- Lowenthal, Abraham y Jane Jaquette, *El experimento peruano en retrospectiva*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo N° 19, 1986.
- Macisaac, Donna, "Perú", en Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (eds.), *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*, Washington: The World Bank, 1994, pp. 165-204.
- Mauceri, Philip, "State Reform, Coalitions, And The Neoliberal Autogolpe in Peru", en *Latin American Research Review*, vol. XXX, N° 1, 1995, pp. 7-37.
- McClintock, Cynthia, "Velasco, funcionarios y ciudadanos: políticas de cautela", en McClintock, Cynthia y Abraham Lowenthal (eds.), *El gobierno militar: una experiencia peruana 1968-1980*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1983, pp. 301-332.
- McClintock, Cynthia, "La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, 2ª edición, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, pp. 53-74.

- Mead, Lawrence, *Poverty: The Problem of The Overview*, University of Michigan, Institute for Research on Poverty, Discussion paper N° 1054-95, 1995.
- Meigs, James, "Mexican Monetary Lessons", en *The Cato Journal*, vol. 17, N° 1, 1999, pp. 1-32.
- Meller, Patricio, "Apreciaciones globales y específicas en torno del plan cruzado", en *El trimestre económico*, Programas heterodoxos de estabilización, Número especial, México: 1987, pp. 275-292.
- Mendoza, Waldo, *Informe de coyuntura tercer trimestre 1998*, Lima: Universidad Católica del Perú, 1997.
- Mendoza, Waldo y Oscar Dancourt, *Informe de coyuntura 1997*, Lima: Universidad Católica del Perú, 1998.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou, *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1998.
- Ministerio de Educación, *Censo nacional escolar 1993*, Lima, 1995.
- Ministerio de la Presidencia, *Elements of The Focalized Strategy to Combat Extreme Poverty 1996-2000*, Lima, 1996.
- Molina, Sergio, "La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla", en *Revista de la CEPAL* 18, Santiago de Chile, 1982, pp. 93-118.
- Moncada, Gilberto, "El perfil de la pobreza en el Perú 1994: método de estimación y resultados", en Webb, Richard y Gilberto Moncada (eds.), *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996, pp. 95-136.
- Montenegro, Walter, *Introducción a las doctrinas político-económicas*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Morales, Raymundo, *Del aislamiento a la reinserción*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1994.
- Myrdal, Gunnar, "Trade As a Mechanism of International Inequality", en Meir, Gerald (ed.), *Leading Issues in Economic Development*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 462-464.
- Naím, Moisés, *Instituciones: El eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina*, Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico patrocinado por el Gobierno de Colombia y el Banco Mundial, Bogotá, 27 y 28 de junio de 1994.
- Naím, Moisés, *Latin America's Journey to The Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, san Francisco: International Center for Economic Growth, Discussion papers, N° 62, 1995.
- Obando, Enrique, "Fujimori y las Fuerzas Armadas", en Crabtree, John y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, Lima: Universidad del Pacífico, 1999, pp. 353-378.

- O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy?*, Kellogg Institute, Working paper N° 172, 1992.
- O'Donnell, Guillermo, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: a Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", en *World Development*, vol. 21, N° 8, 1993, pp. 1355-1369.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*, Lima: Documento de trabajo N° 7, 1994.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo, *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Documento de trabajo R-348, 1999.
- Pagés, Carmen, *Apertura, reforma y mercado de trabajo. La experiencia de una década de cambios estructurales en el Perú*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Documento de trabajo N° 397, 1999.
- Panfichi, Aldo y Sanborn Cynthia, "Fujimori y las raíces del neopopulismo", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, 2ª edición, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, pp. 29-52.
- Paredes, Carlos y Alberto Pasco-Font, "The Behavior of the Public Sector in Perú: A Macroeconomic Approach", en Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky (ed.), *The Public Sector and the Latin American Crisis*, San Francisco: ICS Press, International Center for Economic Growth, 1991, pp.191-236.
- Parodi Trece, Carlos, *Economía de las políticas sociales*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1997.
- Pastor, Manuel y Carole Wise, "Peruvian Economic Policy in the 1980s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back", en *Latin American Research Review*, vol. XXX, 1992, pp. 83-117..
- Paus, Eva, "Adjustment and Development in Latin America: The Failure of Peruvian Heterodoxy, 1985-90", en *World Development*, vol. 19, N° 5, 1991, pp. 411-434.
- Petrera, Margarita y Luis Cordero, "El aseguramiento público en salud y la elección del proveedor", en Webb, Richard y Moisés Ventocilla, *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, pp. 213-228.
- Philip, George, "The Soldier as Radical: The Peruvian Military Government, 1968-1975", en *Journal of Latin American Studies*, vol.8, N° 1, 1976, pp. 29-51.

- Portocarrero, Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 19, 1994.
- Portocarrero, Felipe, Arlette Beltrán, Romero, María Elena y Hanny Cueva, *Economía y política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú: el caso del PRONAA*, mimeo, Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, IDRC, 1996.
- Presidencia del Consejo de Ministros, *Documento de interés para la mejora del gasto social básico*, Lima, 1995.
- Rodrik, Dani, "Understanding Economic Policy Reform", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, marzo 1996, pp. 9-41.
- Ruiz, José Luis, "El mercado de trabajo en el sector público peruano: 1991-1994", en Yamada, Gustavo (ed.), *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1996, pp. 195-285.
- Saavedra, Jaime, "Educación pública y privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos", en Mancada, Gilberto y Richard Webb (eds.), *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996, pp. 231-274.
- Saavedra, Jaime, *¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Lima: Grade, Documento de trabajo 25, 1998.
- Saavedra, Jaime, *La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Santiago de Chile: CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 27, 1999.
- Saavedra, Jaime, Roberto Melzi y Arturo Miranda, *Financiamiento de la Educación en el Perú*, Lima: Grade, Documento de trabajo N° 24, 1997.
- Saavedra, Jaime, y Juan José Díaz, *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Santiago de Chile: CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 34, 1999.
- Sachs, Jeffrey, *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*, Cambridge: NBER, Working paper N° 2897, 1989.
- Sachs, Jeffrey y Steven Radelet, *The Onset of The East Asian Crisis*, Cambridge: NBER, Working paper N° 6680, 1998.
- Sachs, Jeffrey y Steven Radelet, "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects", en *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, 1998, pp. 1-91.
- Sachs, Jeffrey y Warner Andrew, *Economic Convergence and Economic Policies*, Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working paper N° 5039, 1995.

- Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell y Andrés Velasco, *The Collapse of The Mexican Peso: What Have We Learned?*, Cambridge: NBER, Working paper N1 5142, 1995.
- Shack, Nelson, "La educación y la probabilidad de ser pobre en el Perú de hoy", en Webb, Richard y Moisés Ventocilla (eds.), *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, pp. 143-162.
- Shady, Norbert, *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*, Washington, mimeo, The World Bank, 1999.
- Schuldt, Jürgen, "Neoliberalismo y ultrakeynesianismo: Escila y Caribdis del plan económico", en Instituto de Estudios Peruanos, *Crisis económica y democracia. A propósito de la exposición del primer ministro Manuel Ulloa*, Lima, 1980, pp. 22-30.
- Schuldt, Jürgen, *Política económica y conflicto social*, Lima: Universidad del Pacífico, Serie Ensayos N° 16, 1980.
- Schuldt, Jürgen, "Desinflación y reestructuración económica en el Perú, 1985-86. Modelo para armar", en Arida, Persio (ed.), *Inflación cero*, Bogotá: Oveja Negra, 1986, pp. 119-203.
- Schuldt, Jürgen, "Políticas heterodoxas de estabilización", en *Apuntes*, 22, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1988, pp. 79-122.
- Schuldt, Jürgen, *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 20, 1994.
- Schuldt, Jürgen y Luis Abugattas, *Neoliberalismo y democracia en el Perú, 1980-1985*, Ponencia presentada al Seminario "Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas", Quito, 1987.
- Schydrowsky, Daniel, "La debacle peruana: ¿dinámica económica o causas políticas?", en *Apuntes*, 25, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1989, pp. 3-25.
- Schydrowsky, Daniel y Juan Julio Wicht, *Anatomía de un fracaso económico. Perú 1968-1978*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1982.
- Seminario, Bruno, *Reformas estructurales y políticas de estabilización*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 22, 1995.
- Stallings, Barbara, "Politics and Economic Crisis: A Comparative Study of Chile, Peru and Colombia", en Nelson, Joan (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice*, New Jersey: Princeton University Press, 1990, pp. 113-168.
- Stein, Steve, *Populism in Peru*, Madison, 1980.

- Stein, Steve, "De la clase a la política: Víctor Raúl Haya de la Torre y la institucionalización de la protesta social en los años veinte", en Boinilla, Heraclio y Paul Drake (eds.), *El APRA de la ideología a la praxis*, Lima: Nuevo Mundo, 1989, pp. 23-46.
- Stapan, Alfred, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, New Jersey: Princeton University Press, 1978.
- Stewart, Frances, *Adjustment and Poverty*, London: Routledge, 1995.
- Stokes, Susan, "Reforma económica y opinión pública, 1990-1995", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, pp. 331-354.
- Tamariz, Domingo, *Historia del poder. Elecciones y golpes de estado en el Perú*, Lima: Jaime Campodónico, 1995.
- Tanaka, Martín, *Los espejismos de la democracia*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1998.
- Thorp, Rosemary, "La crisis de estabilización en el Perú: 1975-1978", en Thorp, Rosemary y Laurence Whitehead, *Inflación y estabilización en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 124-159.
- Thorp, Rosemary, "Trends and Cycles in The Peruvian Economy", en *Journal of Development Economics*, 27, North Holland, 1987, pp. 355-374.
- Thorp, Rosemary, "Peruvian Adjustment Policies, 1978-85: The Effects of Prolonged Crisis", en Thorp, Rosemary y Laurence Whitehead, *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 208-238.
- Thorp, Rosemary, *Gestión económica y desarrollo en Perú y Colombia*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1995.
- Thorp, Rosemary, *Challenges for Peace: The Issue of Socially Sustainable Development in Peru*, Paper prepared for delivery at the 1995 Meeting of Latin American Studies Association, Washington DC, September 28-30, 1995.
- Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Mosca Azul Editores, 1985.
- Ulloa Elías, Manuel, "Mensaje al Congreso", en Instituto de Estudios Peruanos, *Crisis económica y democracia. A propósito de la Exposición del primer ministro Manuel Ulloa*, Lima: IEP, 1980, pp. 60-84.
- Universidad del Pacífico, *Informe de coyuntura primer semestre 1992*, Lima: 1992.
- Vásquez, Enrique, Rafael Cortez y Carlos Parodi, *Informe CIUP: servicios sociales básicos en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, mimeo, 1999.

- Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Lineamientos para un programa de estabilización de ajuste drástico*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 1, 1992.
- Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de Trabajo N° 2, 1992.
- Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *De la desinflación a la hiperinflación. Perú: 1985-1990*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 5, 1992.
- Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1990-1993*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de trabajo N° 18, 1994.
- Verdera, Francisco, *Seguridad social y pobreza en el Perú, una aproximación*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo N° 84, 1997.
- Villacorta, Mirlena, "El desempleo y subempleo en el Perú: situación actual y perspectivas", en *Moneda*, N° 107, 1998, pp. 58-62.
- Webb, Richard, *The Distribution of Income in Peru 1969-1973*, Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- Webb, Charles, *Government Policy and The Distribution of Income in Perú 1963-1973*, Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- Webb, Richard, *Una economía muy peruana*, Lima: Congreso del Perú, 1999.
- Webb, Richard y Adolfo Figueroa, *Distribución del ingreso en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975.
- Webb, Richard y Ventocilla, Moisés (eds.), *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta ENNIV 1997*, Lima: Instituto Cuánto, 1999.
- Weyland, Kurt, "Neopopulismo y neoliberalismo en América Latina: afinidades inesperadas", en *Pretextos*, 10, Lima, 1997, pp. 7-43.
- Williamson, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México: Gernika, 1990.
- Williamson, John, "Democracy and The Washington Consensus", en *World Development*, vol.21, N° 8, 1993, pp. 1329-1336.
- Williamson, John, *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Development, 1994.
- Wise, Carol, *Economía política del Perú: rechazo a la receta ortodoxa*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo N° 15, 1986.
- Wise, Carol, *Peru Post 1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990.

- Wise, Carol, "State Policy and Social Conflict in Peru", en Cameron, Maxwell y Philip Mauceri (eds.), *The Peruvian Labyrinth*, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 1997, 70-106.
- Yamada, Gustavo, "La problemática del empleo urbano en el próximo quinquenio", en Yamada, Gustavo (ed.), *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1996, pp. 19-90.
- Zegarra, Luis Felipe, "Coyuntura económica", en *Punto de Equilibrio*, año 9, N° 64, enero-febrero 2000, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, pp. 3-4.