

LA ECONOMÍA POLÍTICA PERUANA DE LA ERA NEOLIBERAL 1990-2006

Efraín Gonzales de Olarte*

Resumen: El trabajo trata de analizar los cambios económicos ocurridos en el Perú bajo la inspiración y preceptos del “Consenso de Washington”, cuyo fundamentalismo neoliberal empujó a una serie de reformas y cambios económicos, sin tomar mucho en cuenta las estructuras prevalecientes inicialmente y, sobre todo sin evaluar adecuadamente las repercusiones sociales e institucionales directas e indirectas que provocarían dichos cambios. El resultado alcanzado ha sido que el Perú ha logrado estabilidad y crecimiento económico, pero sin resolver los problemas de desigualdad, pobreza y exclusión, lo que ha generado una tensión entre estabilidad-crecimiento económico y la gobernabilidad del país. Las principales razones de estos resultados están en el mismo modelo económico primario-exportador y de servicios (PESER) que no ha logrado integrar a una parte importante del aparato productivo en la economía de mercado y a la debilidad del Estado, que debido a la reducción de su tamaño y funciones no logra cumplir la función de redistribuidora de recursos y oportunidades. Por estas dos razones, el crecimiento macroeconómico ha tenido impactos sólo sobre una parte de la población, lo que ha hecho persistente la desigualdad y la pobreza. El artículo trata de explicar las causas que llevaron a esta situación y explora algunas salidas para resolver el problema de la falta de conexión entre crecimiento y desarrollo humano.

Palabras claves: Economía Política, Neoliberalismo, Perú, Crecimiento y Desigualdad

INTRODUCCIÓN

Pocos países pueden ser tan imprevisibles como el Perú, desde una perspectiva económica como política. Este país sudamericano estuvo al punto del colapso económico y social, hacia fines de los años ochenta del siglo pasado, con una hiperinflación y crisis fiscal aguda provocada por una mala administración económica en una difícil coyuntura internacional, una profunda crisis estatal y, por si fuera poco, con el asedio de una violencia política y terrorista inédita. Pocos años después, el país alcanzó altas tasas de crecimiento con una inflación de menos de un dígito y comenzó a pacificarse, generando una estabilidad económica pocas veces vista en los últimos cincuenta años.

Lo notable es que el crecimiento y la estabilidad económica de inicios del milenio no logró generar un sistema político paralelamente estable, sino todo lo contrario, a tal punto que aquel presidente que dejó al país en situación de emergencia en 1990 volvió al poder el año 2006, marcado por el síndrome del “mal menor” frente a una alternativa

nacionalista anti-neoliberal, fruto de la crisis de representación política y de la crisis distributiva exacerbada por el modelo neoliberal en el Perú.

El resultado mayor del nuevo modelo económico, generado por la aplicación de las recetas del Consenso de Washington en un país con un sistema político debilitado, es: estabilidad económica con desigualdad distributiva y fragilidad política. Existe siempre la posibilidad latente de que se generen escenarios de inestabilidad que retracen las posibilidades de desarrollo que tiene el Perú, frente a una coyuntura internacional muy favorable y si tomamos en cuenta el cambio de su estructura productiva. El propósito de este artículo es tratar de explicar cómo se ha llegado a esta situación, qué factores no permiten entrar el círculo virtuoso de crecimiento y estabilidad económica con mayor equidad y gobernabilidad y qué perspectivas futuras tiene el Perú de alcanzar mejores condiciones de desarrollo humano.

En estos últimos 16 años en el Perú han habido cambios importantes, sin embargo estos cambios no han logrado conmovir algunos problemas estructurales, quizás los más importantes. La des-

* Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco los comentarios recibidos de Yusuke Murakami, Tsuyoshi Yasuhara, Noriko Hataya, Javier Iguiniz y Shigeo Osonoi que me han permitido mejorar y precisar mis argumentos. Obviamente, todos los errores y debilidades del documento son sólo atribuibles al autor.

igualdad, la pobreza y la exclusión siguen sin resolverse y, aún más preocupante, no parece ser fácil resolverlos manteniendo ciertos parámetros políticos y de políticas económicas. Bajo estas circunstancias, la consolidación de la democracia peruana puede tardar.

1. EL MODELO NEOLIBERAL: CRECIMIENTO SIN REDISTRIBUCION 1990 - 2005

En 1990, el “péndulo peruano” se movió del populismo heterodoxo al neoliberalismo ortodoxo (Gonzales y Samamé 1994). Fue el año del “turning-point” de un modelo económico y de un tipo de estado que habían llegado a su agotamiento. A partir de entonces, el Perú entraría en la era “neoliberal” en lo económico, que los cuatro gobiernos que se han sucedido han mantenido en sus principios básicos.

Pero también, en 1992, se movió el péndulo político: de la democracia al autoritarismo, pues el gobierno de Alberto Fujimori disolvió el Congreso y gobernó con un régimen que fue calificado de “democradura” (López 1993). Sólo después de 10 años, en septiembre del 2000, el “fujimorato” cayó estrepitosamente bajo el signo de la corrupción, la crisis económica y política. Se instaló así un gobierno de transición que, bajo la experimentada y diestra mano del Presidente Paniagua, logró el retorno a una democracia plena y a elecciones en 2001, que hasta ahora se ha mantenido.

Por otro lado, debido a los drásticos cambios económicos, políticos e institucionales que se sucedieron en los años noventa, también se movió el “péndulo de largo plazo”, es decir, el Perú cambió de modelo de funcionamiento económico, de reglas del juego y de régimen de acumulación del capital. Estos cambios han sido profundos y estructurales, sin embargo no han logrado conmover los cimientos de la desigualdad, la pobreza y la falta de empleo “decente”. Obviamente, el problema es que el nuevo modelo económico bajo régimen neoliberal no ha logrado, por lo menos hasta ahora, sentar las bases para resolver estos problemas, que están en el origen del conflicto social, el cual hace difícil consolidar la gobernabilidad democrática.

a. La situación previa

Varios analistas se preguntaban a inicios de 1990, si el Perú era un país con futuro¹, pues, la crisis económica y política era de tal magnitud, que el país amenazaba con colapsar. Entre 1988 y 1989 el PBI per-cápita cayó en 23%, la inflación llegó a bordear 2,800% en 1989, la presión tributaria llegó a reducirse al 7% sobre el PBI, la balanza de pagos llegó a tener un déficit de 12.5% sobre el PBI en 1988, todos estos resultados se reflejaron en un incremento del desempleo urbano de 4.8% en 1987 a 7.9% en 1989 y una disminución del índice del salario real promedio de 100 en 1987 a 41 en 1989. El primer gobierno de Alan García (1985-1990) terminaba en medio de la más profunda crisis económica de después de la segunda guerra mundial, debido a una coyuntura económica internacional desfavorable, pero sobre todo debido a una política económica “heterodoxa” aplicada sin tomar en cuenta las restricciones económicas internas y externas. La distorsión de los precios relativos generados por la política monetaria y fiscal, condujo a graves desequilibrios macroeconómicos: las brechas: externa, ahorro-inversión y fiscal se incrementaron sustantivamente. Pero lo más grave es que el gobierno no tuvo ni el ánimo ni los instrumentos para efectuar un drástico ajuste, pues, eso hubiera equivalido a volver al sistema financiero internacional, del cual el Perú había salido cuando el FMI lo declaró inelegible en 1986, ante la decisión unilateral del presidente García de no seguir pagando la deuda en los términos previamente pactados. Sin acceso al crédito internacional el gobierno no pudo resolver el déficit de la balanza de pagos y estabilizar la economía.

La inestabilidad e incertidumbre económicas, acarreadas por la hiperinflación y la recesión, tuvieron efectos sobre la credibilidad no sólo de las políticas económicas “heterodoxas”, sino también sobre el sistema de partidos existentes hasta entonces. Para autores como Cotler (1990; 1993) Grompone (1995), el fracaso del gobierno de Alan García, fue también el fracaso de una débil estructura de partidos resucitados en 1980, después de la dictadura militar de 1968-1980. Quizás por esto en las elec-

1. Ver Dornbusch (1988b), Cotler (1990), Gonzales (1991).

ciones municipales de 1989, un independiente como Ricardo Belmont derrotó a todos los partidos políticos y dio la voz de alerta sobre las preferencias electorales en contra de los partidos políticos.

Por otro lado, la hiperinflación debilitó las instituciones públicas, debido a la reducción de los recursos fiscales, que ocasionó un abandono progresivo de las funciones económicas y sociales del Estado, generando su encogimiento, aún antes de las reformas liberales. Pero, como sucede con el fin de las hiperinflaciones la economía se dolarizó, hacia mediados de 1990 2/3 del dinero en circulación eran dólares americanos, lo que significaba que pese a la crisis externa no había una escasez absoluta de divisas. Paradójicamente, un gobierno pro-estatista y nacionalista, como el de Alan García, redujo el tamaño del Estado, a través de los efectos perversos suscitados por sus propias políticas. Al final de este gobierno, la mayor parte de organismos públicos no funcionaban normalmente por falta de recursos.

Como en el Perú las desgracias no vienen solas, a la crisis económica y política se agregó la violencia de los grupos insurgentes y terroristas, del Partido Comunista del Perú “Por el sendero luminoso de Mariátegui”, más conocido como Sendero Luminoso, y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), que comenzaron sus acciones a inicios de la década de 1980. Su lucha armada y sus actos terroristas habían ido creciendo año a año, hacia fines de los ochenta la mitad del territorio peruano estaba en situación de emergencia y, estos movimientos, se constituyeron en amenaza al Estado y la sociedad peruanas. Desde un punto de vista económico las acciones terroristas tuvieron un costo en *stocks* de capital, en producción y en el empleo. Entre 1980 y 1990, el Senado de la República (1992) estimó una pérdida de 20 mil millones de dólares de capital (fábricas bombardeadas, centrales y torres de electricidad inutilizadas, puentes, edificios, centros de investigación, vías de transporte, y costos de oportunidad), que constituía la mitad del PBI anual. Esta destrucción de recursos y de capital tuvo un impacto en el empleo, los ingresos, las migraciones². Estas pérdidas contribuyeron al debilitamiento

del Estado, del sistema económico y a la reducción de las inversiones (Gonzales 1998).

Desde un punto de vista ideológico, Sendero Luminoso contribuyó a la polarización. Hacia fines de los años ochenta había sólo dos ideologías en pugna, el neoliberalismo de la extrema derecha representada por el Movimiento Libertad, liderado por el escritor Mario Vargas Llosa y el maoismo de extrema izquierda de Sendero Luminoso. La ideología de otras organizaciones políticas, de centro, derecha e izquierda, se vio diluida en la crisis de los partidos políticos. Ante el mortífero accionar de Sendero Luminoso, muchos pensaban que sólo había el neoliberalismo como alternativa.

Así, la situación previa al ajuste estructural se caracterizó por una profunda crisis económica, combinada con la crisis de partidos políticos, en un ambiente de violencia y terror, que en su conjunto generaron la mayor crisis del Estado peruano, después de la segunda guerra. El país parecía estar al borde del colapso y las soluciones eran escasas. Así, el Perú había llegado al fin del ciclo del modelo intervencionista-populista (Gonzales 1995) y se habían creado las condiciones apropiadas para que el “péndulo peruano”³ se moviera en la dirección opuesta, hacia el neo-liberalismo, considerado como un “mal menor” frente a las pretensiones de sendero luminoso y su líder Abimael Guzmán.

b. El Neoliberalismo a la peruana

El tipo de reformas y sus resultados posteriores dependen en buena medida de las condiciones previas, tanto económicas como institucionales y políticas. Si bien en el Perú se aplicaron las recetas del Consenso de Washington, la forma como se hicieron las reformas y sus resultados, dependieron de cómo estaba el Perú y de cómo somos los peruanos. Pero también influyó de manera decisiva el entorno internacional que, marcado por el signo de la globalización y la apertura comercial-financiera, “obligó” de cierta manera a ir en una dirección única, sin mucho matiz y sin mucha negociación. Quizás por la debilidad interna y la fortaleza externa es que el modelo económico liberal se instaló para durar 16 años sin cambios funda-

2. Ver Gonzales (1991).

3. En Gonzales y Samamé (1994) hemos analizado las características del movimiento oscilante de las políticas económicas peruanas, de liberales a intervencionistas, desde los años sesenta.

mentales, más de lo que muchos esperaban, y por lo que se observa, para seguir durando varios años más, en la medida que las alternativas o son inconsistentes, son muy débiles o tienen el *karma* del populismo y la heterodoxia pasadas.

Este neoliberalismo ha estado bajo la conducción de cuatro gobiernos, Alberto Fujimori (1990-2000), Valentín Paniagua (2000-2001), Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011). Los principios económicos del modelo han sido mantenidos por estos gobiernos, en verdad, con muy pequeñas variantes. Lo más notable es que se ha conformado un “saber convencional” basado en la doctrina neoliberal y en sus recetas.

Como hemos señalado líneas arriba, bajo este modelo, en el Perú se ha generado estabilidad económica con desigualdad social y exclusión, lo que hace latente el conflicto y la violencia social, en la medida que el modelo económico no genera mecanismos fluidos de movilidad social, sobre todo a través del mercado de trabajo y porque el Estado no ha logrado reformarse y reestructurarse fiscalmente para ser un “igualador de oportunidades” y un buen árbitro de conflictos. Desde este punto de vista, el principal resultado del modelo del Consenso de Washington ha sido el no haber logrado reformar y reforzar las bases fiscales y financieras del Estado⁴, por lo que su rol redistribuidor y regulador es insuficiente para resolver las brechas sociales y generar el principio de autoridad necesario para arbitrar conflictos.

El ciclo del Fujimorato

Cuando el Ingeniero Alberto Fujimori llegó a la presidencia en 1990, encontró un país sumido en crisis económica (hiperinflación), política (pulverización de los partidos políticos y terrorismo) y social (proceso de desintegración). Cuando se fue en octubre del 2000, dejó al país en crisis económica (recesión y desempleo), política (corrupción del gobierno), social (pobreza y exclusión) y moral

(crisis de las reglas de comportamiento social). Cumplió un ciclo de diez años que comenzó y terminó con crisis, aunque el Perú había cambiado económica y socialmente.

En otros trabajos⁵ hemos analizado con detalle las condiciones bajo las cuales un gobierno como el de Fujimori pudo emprender un drástico ajuste económico, conocido como el *fujishock*, y un conjunto de reformas neoliberales bastante radicales. Debido a varias circunstancias previstas e imprevistas se generó una coalición entre Fujimori-militares-organismos multilaterales, que se constituyó en la clave para que un país casi desintegrado pudiera ser gobernado y pudiera emprender el largo camino de la estabilización, las reformas y la recuperación económica y política. Los militares se constituyeron en una mezcla de partido político⁶ con fuerzas del orden que facilitaron la aplicación de las políticas económica y social. Los organismos internacionales le dieron viabilidad financiera a un país que, en aquel momento, estaba considerado como “paria” del sistema financiero internacional. Así, con esta inusual alianza, el frente interno, donde el accionar terrorista y guerrillero había puesto en situación de emergencia más de la mitad del territorio nacional, y el frente externo pudieron ser controlados. Ante la orfandad de planes e ideas económicas del gobierno Fujimorista, los organismos multilaterales propusieron la aplicación de las recetas del “Consenso de Washington” (Williamson 1989), como única posibilidad de solución a los agobiantes problemas que tenía el Perú. A mi modo de ver, este apoyo teórico y doctrinario fue el mayor aporte de los organismos de Washington, pues éste les permitiría controlar la aplicación de las reformas y obtener ganancias gracias a los diversos préstamos que ofrecieron al Perú⁷.

Una vez establecidas las alianzas y coaliciones el gobierno de Fujimori se lanzó en un largo proceso de ajustes de corto y largo plazo con tres fases bastante definidas:

4. La presión tributaria, medida por el ratio impuestos/PBI, no ha aumentado por diversas razones entre otras por una serie de exoneraciones y falta de registro de un mayor número de contribuyentes informales, y las finanzas del Estado han sido menoscabadas por el peso del servicio de la deuda externa pública.

5. Gonzales (1993; 1994; 1998)

6. En esta coalición con las militares, la intervención e intermediación de Vladimiro Montesinos fue importante, aunque a la postre su presencia en el gobierno generaría uno de los episodios con mayor corrupción que registra la historia del Perú.

7. Esta tesis la hemos desarrollado en una investigación realizada en el Woodrow Wilson Center (Washington) entre 1998 y 1999, que pronto aparecerá en un libro cuyo título es: “El modelo de Washington exportando desarrollo” (en preparación).

• 1990-92

Del shock económico al autogolpe de estado

Agosto de 1990 será un mes de penosa recordación, pues los peruanos comenzaron a pagar los costos de malos resultados y gestiones económicas anteriores. En un mes la inflación alcanzó a 397% y el año cerró con 7,650%. Fue el resultado del *shock* aplicado para revertir los principales desequilibrios macroeconómicos: déficit fiscal, baja presión tributaria, déficit externo en la balanza de pagos, hiperinflación y desalineamiento de los precios relativos.

La opción de la política macroeconómica fue la del sinceramiento de los precios de bienes y servicios públicos, ajuste fiscal y la elección de un ancla monetaria, en lugar de una cambiaria, con lo cual la devaluación fue bastante pequeña. El efecto de esta combinación fue muy recesivo para la economía (ver cuadro 1) pero cortó la inercia inflacionista. Viendo este tema 16 años después, hay que reconocer que la situación previa obligó a un esquema de política macroeconómica que posteriormente estaría en el origen de la baja creación de empleo, pues se prefirió ajustar los mercados de bienes y capital, a costa del ajuste recesivo del mercado de trabajo. Los problemas ulteriores de falta de conexión de la producción con el empleo se originaron en esta primera etapa, sobre todo porque en ella se sentaron las bases para la fijación de los precios relativos: el tipo de cambio con tendencia a la sobrevaluación, los precios públicos caros, las tasas de interés elevadas y los salarios relativamente bajos.

La relativa escasez inicial de divisas, en una economía dolarizada por la inflación, se resolvió obligando a los tenedores de dólares a cambiarlos para pagar las altas tasas de impuesto que se impusieron para resarcir la caja fiscal. Pero se hizo aún más, se abrió la cuenta de capitales, es decir se liberalizó la entrada y salida de capitales. Esta medida fue también crucial para los resultados futuros del nuevo modelo, pues atrajo gran cantidad de capitales generando una sobreabundancia de dólares, que presionó el tipo de cambio a la baja. En general se aconseja que esta medida se haga

al final de las reformas, con dos fines, en primer lugar para no distorsionar el tipo de cambio y en segundo lugar, para complementar el ahorro interno, una vez que se ha estabilizado la economía y, sobre todo el sector externo real.

Lo cierto es que también había prisa en los funcionarios del gobierno de “hacer todo lo antes posible”, bajo la premisa de que en un ajuste estructural hay que proponer como 100 para lograr como 40 ó 60 (Boloña 1996). Es por ello, que la liberación del mercado de capitales se hizo antes de iniciar las reformas propiamente, generando efectos adicionales sobre los precios y sobre el nivel de actividad.

El efecto de todas estas medidas es obvio que generó una recesión importante con una caída del PBI de -5.1% el año 1990, con un rebote al año siguiente y estancamiento el año 1992. El aspecto político más remarcable del fuji-shock fue la débil resistencia de las organizaciones sindicales, políticas y sociales a cambios que los estaban afectando en sus salarios, en sus niveles de vida, en su empleo y en su bienestar. Probablemente, esta baja resistencia es la que permitió que se siguiera adelante con medidas más radicales: las reformas.

Con el cambio de ministro de economía en febrero de 1991⁸ se intensificó el proceso de reformas, entre marzo de 1991 y diciembre de 1992 fueron aprobados 923 decretos-leyes que impulsaron las privatizaciones, la desregulación, la liberalización de los mercados, sobre todo el mercado de trabajo, la reforma de la administración tributaria. El Consenso de Washington en toda su intensidad se había hecho presente en el Perú. Sin embargo, el Congreso, en el cual el gobierno no tenía mayoría, se resistió a apoyar las medidas sin debatirlas. Esto y otros factores de tipo político (Cotler 1993; López 1993) sirvieron de pretexto para que en abril de 1992 el presidente Fujimori se inflingiera un “autogolpe” cerrando el Congreso e interviniendo una serie de otras instituciones, como el poder judicial, para establecerse en los hechos una dictadura. A partir de aquel momento, se estableció un régimen neoliberal en lo económico y autoritario en lo político. La nueva fórmula se parecía bastante al régimen del general

8. El Economista Carlos Boloña, graduado en Oxford, reemplazó al Ingeniero Juan Hurtado Miller.

Manuel A. Odría (1950-56), aunque el contexto internacional era bastante diferente y el Perú era un país muy distinto.

En septiembre de 1992 fue capturado Abimael Guzmán, cabeza de Sendero Luminoso, y su cúpula. Lo que cambió drásticamente el panorama social y político y mejoró ostensiblemente las expectativas de negocios, lo que favoreció el avance de las reformas, particularmente el de las privatizaciones. Coincidentemente, la coyuntura financiera internacional se caracterizó por la abundancia de capitales en búsqueda de oportunidades de negocio, lo que permitió que los inversionistas miraran al Perú como un país con muchas posibilidades de hacer ganancias.

• 1993-97

Crecimiento con reformas y ajuste estructural, bajo contexto internacional favorable

A partir de 1993 la economía se comenzó a recuperar rápidamente, llegando a picos inesperadamente altos entre 1994 y 1996 (ver cuadro 1). Es en esta etapa, en las que se consolidaron las reformas económicas, la nueva estructura de propiedad y la estructura productiva, se comenzó a constituir un nuevo modelo económico: primario-exportador y de servicios (PESER) (Gonzales y Lévano 1999). Este modelo se estableció sobre la base de la estructura de empresas estatales privatizadas o dadas en concesión, que estando principalmente en los sectores extractivos como la minería y en los de servicios como la electricidad y la telefonía, al cambiar de propietarios éstos las modernizaron y comenzaron a invertir. Fueron estas inversiones, los cambios tecnológicos incorporados y la progresiva estabilización de la economía –hacia 1994 la inflación había caído a 15.4%– los factores explicativos de esta primera ola de crecimiento durante la era neoliberal. Por ello, durante estos años la balanza comercial fue deficitaria y hubiera sido insostenible si la balanza de pagos no hubiera sido positiva, debido a la entrada neta de capitales del exterior. Digamos que la economía peruana creció agregadamente por una combinación de reformas económicas hechas en un contexto internacional, comercial y financiero, muy favorable (Dancourt 1998).

Debido al auto-golpe de 1992, la comunidad internacional presionó al gobierno fujimorista a

reinstalar el Congreso y otras instituciones propias a la democracia. La forma de hacerlo fue a través de la redacción de una nueva constitución en 1993, que permitiría la elección de un nuevo Congreso. Esta Constitución fue hecha a la medida de los requerimientos neoliberales desde el punto de vista económico y en función del proyecto político del fujimorato. Por un lado, se redujo la ingerencia del estado en la economía y se desconectó la política monetaria de las necesidades fiscales. De otro lado, se aprobó un Congreso unicameral, reemplazando a la bicameralidad anterior y se disminuyó el peso del estado del bienestar –presente en la anterior Constitución–.

La nueva Constitución fue aprobada por un *referéndum* cuyos resultados fueron significativos: un poco más de un tercio votó a favor, un tercio en contra y un poco menos de un tercio se abstuvo. Este resultado fue muy importante para definir el estilo político del gobierno, a partir de entonces. Como quiera que la Constitución había reducido la intervención del Estado al suministro de educación, salud, infraestructura básica, programas de alivio a la pobreza y seguridad, el gobierno comenzó a focalizar el gasto público de manera asistencialista, en aquellos lugares donde el *referéndum* había perdido o se había abstenido (Graham y Kane 1998). Esto llevó al progresivo establecimiento de un asistencialismo populista de parte del presidente Fujimori, pues, él en persona se encargó de repartir víveres, de inaugurar escuelas y postas de salud, de ser el principal actor y líder de apoyo a los pobres, en un estilo que fue caracterizado como “neo-populista” (Grompone 1998). Los recursos para todas estas políticas sociales provinieron del incremento de la presión tributaria y de los recursos generados por las privatizaciones, es decir, las reformas y el ajuste estructural comenzaban a ser funcionales a un proyecto político de perpetuarse en el poder, que se descubriría en el año 1995 y, con más claridad el 2000.

Es en esta etapa, que los empresarios a través de sus gremios apoyaron de manera decisiva al fujimorato, entre otras razones porque trataron de cuidar sus intereses y aprovechar las oportunidades que generaban las privatizaciones. Sin embargo, los capitalistas y empresarios peruanos no tenían los suficientes recursos financieros propios o la suficiente capacidad de apalancamiento finan-

Cuadro 1
PERÚ: INDICADORES GLOBALES 1990-2005

	I. Gobierno Alberto Fujimori						II. Gobierno Alberto Fujimori					GT	Gobierno Alejandro Toledo				
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Población (miles de habitantes)	21,753	22,180	22,597	23,010	23,401	23,775	24,156	24,518	24,886	25,234	25,587	25,920	26,257	26,577	26,896	27,219	
Tasa de crecimiento anual	2.1	2.0	1.9	1.8	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	
Producto Bruto Interno	82,032	83,760	83,401	87,375	98,577	107,064	109,760	117,294	116,522	117,587	121,057	121,314	127,569	132,546	139,463	148,458	
PBI en soles constantes de 1994	-5.1	2.1	-0.4	4.8	12.8	8.6	2.5	6.9	-0.7	0.9	3.0	0.2	5.2	3.9	5.2	6.4	
Tasa de crecimiento en %	3,771	3,776	3,691	3,797	4,213	4,503	4,544	4,784	4,682	4,660	4,731	4,680	4,858	4,987	5,185	5,454	
PBI per cápita	-7.0	0.1	-2.3	2.9	10.9	6.9	0.9	5.3	-2.1	-0.5	1.5	-1.1	3.8	2.7	4.0	5.2	
Tasa de crecimiento en %																	
Tipo de Cambio (S/. Por US\$)	0.205	0.778	1.25	1.989	2.196	2.256	2.454	2.664	2.929	3.38	3.49	3.51	3.52	3.48	3.41	3.30	
Fin de período	7,650	139.2	56.7	39.5	15.4	10.2	11.8	6.5	6	3.7	3.7	-0.1	1.5	2.5	3.5	1.5	
Índice de Precios al Consumidor																	
Acumulada (Variación porcentual)																	
Demanda y Oferta Global (Variación % real)																	
Demanda interna	-3.6	3.5	0.2	4.8	14	11.8	1.4	7	-0.9	-3.1	2.4	-0.7	3.7	4.4	4.9	5.2	
Consumo privado	-4.6	3.4	-0.3	3.4	9.8	9.7	3.1	4.5	-0.9	-0.4	3.9	1.3	3.7	4.0	4.8	4.9	
Consumo público	-8.1	2	2.8	3.1	8.7	8.5	4.4	7.6	2.5	3.5	5.1	-0.3	3.7	0.4	1.1	1.8	
Inversión bruta fija	8.2	1.5	0.9	11.1	33.7	21.8	-2.9	15.3	-1.4	-11.1	-5.0	-8.3	0.4	7.6	7.9	7.9	
Privada	6.6	-0.2	-4	9.1	39.4	27.4	-2.2	16	-2.4	-15.3	-2.0	-5.6	1.0	8.4	8.0	7.8	
Pública	-16.7	8.5	20	17.4	17.7	3.1	-5.7	12.2	2.9	7.2	-15.4	-18.7	-2.3	3.9	7.5	8.2	
Exportaciones bienes y servicios	-8.2	5.8	4.4	3.1	19.4	5.5	8.9	13.1	5.6	7.6	7.9	7.2	6.3	3.6	6.8	9.0	
Importaciones bienes y servicios	9.3	17.2	8.8	3.8	26.6	27.1	0.1	12.2	2.3	-15.2	3.6	1.5	4.4	5.8	6.5	7.5	
Balanza Comercial (Millones de US\$)																	
Exportaciones de Bienes	3,320.7	3,406.4	3,661.0	3,384.5	4,424.9	5,492.4	5,877.6	6,824.6	5,756.8	6,087.5	6,954.9	7,025.7	7,713.9	9,090.7	12,809.2	17,336.3	
Importaciones de Bienes	2,922.0	3,595.0	4,002.0	4,122.8	5,584.2	7,749.8	7,868.6	8,503.0	8,194.4	6,743.0	7,365.9	7,220.6	7,421.8	8,237.8	9,804.8	12,076.1	
Saldo balanza comercial	398.7	-188.6	-341.0	-738.3	-1,159.3	-2,257.4	-1,991.0	-1,678.4	-2,437.6	-655.5	-411.0	-194.9	292.1	852.9	3,004.4	5,260.2	
Balanza en cuenta corriente % del PBI	-4.7	-4.4	-5.8	-7	-6.2	-8.7	-6.5	-5.7	-5.8	-2.7	-2.9	-2.3	-2.0	-1.6	0.0	1.4	
Balanza de pagos % del PBI	-2.4	-0.2	2.4	5.1	8.6	7	7.0	9.8	3.2	1.1	1.9	2.9	3.2	1.1	0.1	0.2	
GT: Gobierno de Transición Valentín Paniagua																	

Fuente: MEF, BCRP, INEI, 1999-2003-2005 MMM

ciero internacional para, por ejemplo, participar en la compra de empresas grandes del Estado, por ello su participación casi siempre fue minoritaria y en asociación con capitalistas extranjeros e, incluso, con las organizaciones multilaterales. Es por ello, que la nueva estructura de poder económico en el Perú es mixta y está dominada por capitalistas extranjeros, con poca ingerencia política directa, pero con influencia a través de sus asociados con los capitalistas nacionales⁹.

Con todos estos ingredientes, durante esta etapa, se constituyó un modelo de gobernabilidad sustentado en dos premisas: las políticas macroeconómicas y las reformas permitían hacer negocios a los inversionistas y empresarios, y las políticas sociales permitieron aliviar a los pobres y desempleados. Lo perverso de esta combinación es que debido a los precios relativos generados por la políticas macroeconómica y las reformas la inversión nativa era baja, la demanda de trabajo fue limitada y los salarios fueron contenidos (Verdera 1996), con lo cual compensaciones a través de las políticas sociales se hacían necesarias. Fujimori había descubierto el secreto de la gobernabilidad: tener una alianza estratégica con los militares, los empresarios y los organismos multilaterales, que le daban credibilidad internacional y tener una combinación de políticas que favorecían a los miembros de la alianza y aliviaba a los no favorecidos o excluidos del dinamismo económico, que eran la mayoría. Basado en estos logros es que Fujimori fue a la reelección en 1995 y venció al ex Secretario General de Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar, en unas elecciones en las cuales gracias a la “influencia” del gobierno sobre los medios, su estilo “neo-populista” y un intento de fraude electoral, pudo obtener la victoria, que se completó al alcanzar mayoría absoluta en el nuevo Congreso unicameral. Ello le dio la posibilidad de gobernar el país casi de manera autocrática y con un creciente enfrentamiento con las organizaciones políticas y de la sociedad civil.

• 1998-2000

Crisis económica externa, crisis política interna y la gran corrupción

El principal efecto de la crisis asiática fue la retracción de la entrada de capitales y la disminución del ritmo de las privatizaciones, lo que redujo la inversión privada, pero sobre todo la pública (ver cuadro 1).

El gobierno fujimorista tenía, sin embargo, el fondo acumulado de los ingresos por privatizaciones que hacia 1997 había alcanzado casi 7 mil millones de dólares. Estos recursos¹⁰ comenzaron a ser utilizados de manera poco transparente, primero en programas de lucha contra la pobreza, luego en compra de armas y en otros gastos poco claros.

La crisis asiática de 1997 no afectó inmediatamente al Perú, fue el año 1998 y 2000 que la economía entro en recesión. Durante es período la economía no creció, al contrario el PBI per cápita se redujo en 1%. Las bases de la gobernabilidad fujimorista comenzaban a tener amenazas en el horizonte económico y financiero. En 1997, la retracción fue debida a la reducción del consumo privado, al año siguiente descendió la inversión privada, por efecto de la disminución de la entrada de capitales como secuela de la crisis asiática, con un fuerte déficit de la balanza de cuenta corriente. El 2000, año electoral, la economía se recuperó por efecto del ciclo económico de origen político, es decir por aumento del consumo corriente del gobierno, con recursos ordinarios y con los recursos de las privatizaciones, y un incremento de las exportaciones. En esta etapa, la economía y el modelo de crecimiento generado comenzó a mostrar sus debilidades: por un lado, sus posibilidades de crecimiento reposan en buena parte en la inversión extranjera, pero por otro lado se comenzaba a mostrar que la política fiscal no tenía ya el peso de influir el ciclo económico con la baja presión tributaria existente, sólo con recursos exógenos o extraordinarios (como lo fueron los recursos de la privatización o endeu-

9. El decreto ley de promoción de las privatizaciones señala que en cualquier licitación el consorcio que se presente debe obligatoriamente tener un capitalista peruano.

10. Teóricamente los recursos recaudados por la venta de empresas del estado o por concesiones de recursos naturales estatales, deben ser reinvertidos en otros tipos de capital: capital físico o capital humano. Utilizarlos en gastos corrientes, por más que sean para luchar contra la pobreza, constituye una insensatez económica.

damiento público) sería posible conmover el nivel de actividad económica. De una manera más general, los determinantes de la acumulación del capital habían cambiado.

El año 2000 el presidente Fujimori intentó una tercera reelección, basado en una ilegal “interpretación auténtica” de la Constitución de 1993, mostró sus deseos de perpetuarse en el poder, bajo la asesoría del hasta entonces misterioso asesor Vladimiro Montesinos. En el proceso electoral comenzó a demoler a sus adversarios, uno a uno, primero Alberto Andrade, luego Luís Castañeda y finalmente Alejandro Toledo, cuyo ascenso en las encuestas de intención de voto fue rápido, pero sobre todo pocas semanas previas a la elección, lo que no permitió su total demolición. Fue en aquellas elecciones en que comenzó a desnudarse de manera clara y contundente la baja catadura moral del gobierno fujimorista, pues, manipuló los resultados de unas elecciones en las que Toledo había ganado, hasta darle la victoria a Fujimori en uno de los conteos de voto más escandalosos que cuenta la historia política peruana y también la historia de las estadísticas. Así es como empezó su tercer período de gobierno en un contexto de protestas y efervescencia política que alcanzó su pináculo cuando en el mes de septiembre se reveló en un programa de televisión el grado de corrupción al que había llegado del gobierno de la mano de Montesinos, el gobierno compraba candidatos, directores de diarios, dueños de canales de televisión y, curiosamente, los gravaba en una suerte de recibos electrónicos (videos) quiénes, cuánto y cuando habían sido sobornados con el dinero de todos los peruanos. Este fue el comienzo del fin de dicho gobierno. Aprovechando de una invitación a una reunión en el sud-este asiático, el presidente Fujimori se quedó en Japón y renunció a la presidencia de la república por fax. En ese mismo momento el Perú constataba una sospecha que había sido siempre ocultada: Fujimori era también ciudadano japonés.

El gobierno de transición:
octubre 2000 - julio 2001

Finalmente, la “dictablanda” o “democradura” cayó no tanto por el régimen político autoritario, sino por la corrupción a la que llegó el gobierno de Fujimori, calificado como el más corrupto de la historia del Perú (Bowen 2000; Rospigliosi 2000). Sin embargo, hay que señalar que después de la crisis asiática y los efectos devastadores del fenómeno del niño de 1998, el descontento social era creciente sobre todo porque había una clara desigualdad en la repartición de los beneficios del crecimiento y de la estabilidad económica, que no estaba llegando a más de la mitad de la población que seguía bajo la línea de la pobreza. Dada la pobreza y la desigualdad, el descubrimiento de que los recursos fiscales y de la privatización habían sido utilizados para corromper y para provecho de un puñado de funcionarios, hizo perder apoyo político al gobierno fujimorista y precipitó su caída, generando momentos de gran incertidumbre política y social.

Felizmente, el debilitado sistema político tuvo la capacidad de declarar la vacancia de la república y nombrar un “gobierno de transición”, encabezado por un hombre providencial: el Presidente Valentín Paniagua Corazao¹¹. A fines del año 2000 se conformó el nuevo gobierno, con la participación de Javier Pérez de Cuellar como Presidente del Consejo de Ministros, además lo acompañaron como ministros y funcionarios importantes personalidades de trayectoria democrática, de calificaciones profesionales de primera y de calidad ética, que dieron inmediatamente al gobierno credibilidad nacional e internacional, con lo que tuvo la legitimidad suficiente para poder juzgar al gobierno fujimorista y llevar a los tribunales a Vladimiro Montesinos y otros funcionarios civiles y militares, como no recuerda la historia del Perú.

Como principal tarea, el gobierno de transición se comprometió a realizar elecciones generales al

11. En caso de vacancia de la presidencia de la república correspondía a los vicepresidentes hacerse cargo, sin embargo el primer vice-presidente renunció a tal eventualidad y el segundo vicepresidente hacía tiempo que se había alejado del gobierno. Correspondía entonces al presidente del Congreso, pero éste era del partido del presidente renunciante, en consecuencia el Congreso se vio forzado a buscar un hombre de consenso, dada la alta polarización que había generado la renuncia del presidente y el manto de corrupción que cubría al gobierno. Valentín Paniagua que apenas había obtenido 12mil votos preferenciales, gracias a los cuales alcanzó un sitio en el Congreso, se constituyó en el hombre de consenso, sobre todo porque además de sus dotes de hombre de principios éticos y de sólida formación jurídica, era un político cuajado pues había sido varias veces ministro y tenía en su palmares el haber sido el diputado más joven de la historia del Perú.

siguiente año, dando así la oportunidad a que se rehicieran las representaciones políticas y emergiera un nuevo gobierno democrático, después de ocho años de autocracia fujimorista.

Durante el gobierno de transición no se modificó la orientación económica básica, tampoco hubo algún cambio drástico en la política económica. La misión del gobierno era mas bien de orden político: el retorno a la norma democrática.

El año 2000 terminó con un resultado positivo, mientras que el 2001 tuvo un crecimiento casi cero, debido a la retracción de la inversión pública y a una balanza de cuenta corriente negativa y elevada. Se podría decir que también, desde un punto de vista económico, fue un momento de transición de una economía que durante el período fujimorista funcionó y creció basada sobre los factores de la liberación económica y financiera provocados por las reformas mismas, mientras que después de la crisis asiática y sobre todo a partir del 2000 los factores de crecimiento provinieron de la dinámica de países como la China, los Estados Unidos y los países de América del Sur, cuya demanda supo aprovechar el Perú en la medida que durante la década anterior se había incrementado notablemente su oferta exportadora, gracias a las nuevas inversiones sobre todo en minería. La cautela económica del gobierno de transición parecía sintonizar con estos cambios, pues su política económica siguió los fundamentos convencionales bajo la estrecha supervisión de los organismos de Washington.

Vuelta a la democracia y crecimiento sostenido: el gobierno de Alejandro Toledo 2001-2006

Una vez convocadas las elecciones por el gobierno de transición, el principal candidato fue Alejandro Toledo, quien había perdido en las fraudulentas elecciones del 2000, su principal opositora inicial fue Lourdes Flores, candidata de una alianza política de derecha que apoyaba el esquema económico del fujimorismo, aunque recusaba su

falta de transparencia y su carácter dictatorial. Sin embargo, el retorno del ex-presidente Alan García, luego de varios años sin poder volver al Perú, alteró el curso electoral, pues su propuesta sintonizaba con el descontento popular y prometía cambios en la política económica y social, frente a las propuestas de continuismo neoliberal tanto de Toledo como de Flores. Los resultados de la elecciones fueron de gran tensión, pues en la primera vuelta cuando parecía que Toledo y Flores eran los favoritos, García repuntó y desplazó a Lourdes Flores al tercer lugar y pasó a la segunda vuelta con Toledo, en la cual podría haber triunfado si su imagen como mal gobernante y el desastre de la hiperinflación de su primer gobierno, no lo hubieran estigmatizado. Lo cierto es que Toledo ganó de manera muy apretada, porque un buen número de peruanos votaron en contra de Alan García, mas bien que a favor de Toledo. Nuevamente, como en 1990 el electorado peruano tuvo que elegir entre un malo conocido y uno bueno por conocer, es decir el ya histórico voto negativo¹².

Así en julio del 2001 juramentó el gobierno de Toledo y de su partido Perú Posible, que llegó al gobierno sin tener mayoría en el Congreso, por lo que tuvo que negociar una alianza con el Partido Frente Independiente Moralizador. Alejandro Toledo, economista, cholo, provinciano con una exitosa carrera académica con grados en importantes universidades americanas, constituía el símbolo del excluido que logra el sueño de la movilidad social de los pobres, provincianos y mestizos (cholos) del Perú, llegó a la presidencia en su tercer intento. Durante su campaña en contienda con Fujimori el llegó a señalar que si el presidente Fujimori se alejara del gobierno, el construiría el segundo piso sobre la base del modelo neoliberal vigente. Es decir, desde un inicio su opción era neoliberal, aunque con una mayor preocupación por los pobres.

Por estas razones, la composición de su gabinete en el que destacaba Pedro Pablo Kuczinsky y la elección de Richard Webb en la Presidencia del Banco Central, marcaron la pauta sobre la po-

12. Desde 1980 las elecciones se han definido por votaciones no afirmativas de una determinada opción política, sino por votaciones en contra, para que alguien no salga elegido, pese a que el contrincante o no era muy conocido (Fujimori, Toledo) o generaba temor (Armando Villanueva en 1980 y Ollanta Humala en 2006). Elegir por una opción con cierto margen de riesgo ha sido hasta ahora una elección racional frente a una opción que es una amenaza por su pasado o por sus propuestas. El miedo ha jugado un papel importante en la política peruana.

lítica económica y social. Tanto Kuczinsky como Webb fueron los únicos peruanos que participaron en la célebre reunión de 1989 en el Instituto de Estudios Internacionales en Washington, que dio lugar al Consenso del mismo nombre. Eran no sólo creyentes sino también teóricos y doctrinarios del neoliberalismo, a parte de ser tecnócratas de reconocimiento internacional.

Obviamente, habría continuismo en la orientación económica y monetaria.

Al asumir el gobierno, Alejandro Toledo, prometió reducir la pobreza, mejorar la educación, descentralizar el estado y mantener la disciplina fiscal. La condición *sine qua non* de gobernabilidad, en aquel momento era mantener los equilibrios macroeconómicos y recuperar el crecimiento económico para luego encarar el problema de la pobreza, la educación, la salud y la infraestructura. La cercanía del ministro Kuczinsky con los medios financieros y políticos de Washington y New York permitió tranquilizar los mercados, los capitales se volvieron a interesar en el Perú, las privatizaciones fueron relanzadas con nuevos bríos, se definió metas fiscales en concordancia con el FMI y se comenzó a impulsar varias políticas sociales. Por su lado, el Banco Central de Reserva adoptó el esquema de “meta inflacionista” para la política monetaria, lo que constituyó uno de los pilares de la estabilidad económica. El efecto de estas medidas permitieron alcanzar tasas de inflación de un dígito durante todo el período, todo un record en la historia económica del Perú.

El principal problema del gobierno toledista era la baja presión tributaria heredada de la administración anterior¹³, que alcanzaba apenas al 13% del PBI, con la cual no era posible mejorar el gasto social ni hacer grandes inversiones públicas. La solución a este problema fue la de atraer más capitales privados a través de las privatizaciones

y concesiones, e incrementar la deuda pública, para lo cual se estableció un programa de endeudamiento. Con estas medidas se comenzó a definir una política fiscal anti-cíclica que le dio más estabilidad al período (Jiménez 2005). Es verdad que los recursos fiscales se diluían entre los pagos de la deuda externa (1.5% del PBI en promedio al año, ver cuadro 2), en el pago a los jubilados, en gastos de la administración central, lo que dejaba poco margen tanto para el gasto social como para la descentralización.

Precisamente, el año 2002 se relanzó la descentralización, para lo cual se modificó la Constitución y se aprobó la ley de descentralización, según la cual al año siguiente debería llevarse a cabo elecciones para nombrar a los nuevos gobiernos regionales, para lo cual se adoptó temporalmente como regiones a los viejos departamentos¹⁴. Esta reforma prometida por todos los políticos y con una larga experiencia de fracasos anteriores (Contreras 2000), se inició bajo los designios de la improvisación y el tanteo, con dos problemas de base: por un lado la falta de recursos humanos, administrativos e institucionales para llevarla a cabo y, por otro, la escasez de recursos fiscales salvo en aquellas regiones con actividades extractivas que tienen el canon como recurso adicional. Sin embargo, durante este gobierno se incrementó la participación de los gobiernos locales en los ingresos estatales (ver cuadro 2) y los gobiernos regionales comenzaron a recibir transferencias (Gonzales 2004)

La profundización del modelo neoliberal vendría por la búsqueda de tratados de libre comercio, sobre todo con Estados Unidos, con el cual se firmó el ATPDEA, un tratado de liberalización de partidas arancelarias para el mercado americano, con los países productores de coca (Bolivia, Colombia y Perú) como un incentivo para la erradicación de los

13. La baja presión tributaria, que durante años no pudo superar 13% sobre el PBI, se ha debido a varios factores: 1. A los contratos de estabilidad tributaria que fijaron ciertas ventajas tributarias para atraer a inversionistas extranjeros en algunos sectores y, en varios casos, como parte de los incentivos en las privatizaciones. Incluso hay empresas que, como parte de sus contratos de concesión, no pagaron o no pagan impuestos por plazos determinados. 2. Debido a la disponibilidad de los ingresos de la privatización, el gobierno fujimorista prefirió utilizar parte de estos recursos para programas de lucha antipobreza, compra de armas y pago a pensionistas, lo que constituyó una forma fácil de no crear impuestos, lo que generaba popularidad entre los empresarios y entre los sectores pobres.

14. Debido a la promesa electoral de iniciar rápidamente el proceso de descentralización, el gobierno postergó para el futuro la conformación de regiones, definidas como la aglutinación de dos ó más departamentos, lo que permitiría tener “masas críticas” en términos de economías regionales con pesos importantes capaces de generar crecimiento regional basados en sus potencialidades materiales y en sus capacidades humanas.

Cuadro 2
PERÚ: ECONOMÍA FISCAL 1990-2005, PRINCIPALES INDICADORES

AÑOS	Ingresos corrientes del GG (mill.S/.)	Ingresos corrientes del GG (% PBI)	Ingresos tributarios del GC (% PBI)	Intereses totales del GC (% PBI)	Ingresos corrientes de Gobiernos Locales (Mill. S/.)	Ingresos corrientes de Gobiernos Locales (% PBI)	Ingresos corrientes de Gobiernos Locales / Gobierno Central %	Ingresos corrientes de Empresas Estatales No Financieras (Mill. S/.)	Resultado económico de Empresas Estatales No Financieras (% PBI)	Ingresos corrientes de Empresas Estatales/Ingresos corrientes GC
1990	730	13,4	10,9	7,7	49	0,9	6,7	856	-0,9	117,3
1991	4,137	15,5	11,2	4,0	495	1,9	12,0	4,083	-0,6	98,7
1992	7,525	16,7	12,3	4,4	825	1,8	11,0	6,105	-0,0	81,1
1993	11,465	16,6	12,4	4,2	1,324	1,9	11,5	8,917	0,4	77,8
1994	17,051	17,3	13,2	3,6	1,700	1,7	10,0	11,272	0,3	66,1
1995	21,518	17,8	13,6	3,3	2,157	1,8	10,0	12,486	-0,2	58,0
1996	25,430	18,6	14,0	2,5	2,534	1,8	10,0	12,304	0,1	48,4
1997	29,900	19,0	14,2	1,8	3,149	2,0	10,5	11,388	0,6	38,1
1998	31,423	18,9	13,9	1,9	3,485	2,1	11,1	9,524	-0,2	30,3
1999	30,790	17,7	12,7	2,1	3,329	1,9	10,8	10,700	-0,0	34,8
2000	33,150	17,8	12,2	2,2	3,624	1,9	10,9	12,914	-0,6	39,0
2001	32,442	17,1	12,4	2,1	3,692	2,0	11,4	11,610	0,2	35,8
2002	34,221	17,1	12,0	2,0	4,113	2,0	12,0	11,072	-0,2	32,4
2003	37,268	17,4	12,8	2,0	4,631	2,2	12,4	11,818	-0,1	31,7
2004	41,594	17,5	13,1	1,8	5,375	2,3	12,9	14,097	0,1	33,9
2005	47,815	18,3	13,6	1,8	6,457	2,5	13,5	16,116	0,2	33,7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, Memoria Anual, varios años.
Elaboración propia

cultivos de coca y de la producción de sus derivados. Este tratado tenía como fecha de término en diciembre del 2006. Luego, el gobierno toledista, trató de negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, para lo cual un ministro y una comisión especial trabajaron y negociaron intensamente con funcionarios americanos los términos del tratado, que no sólo contenía aspectos comerciales, sino que además incluía temas de inversión, propiedad intelectual y patentes. Este tratado, que hasta el momento no ha sido suscrito, se constituyó en la manzana de la discordia entre los partidos políticos, los gremios y los sectores intelectuales y se creó cierta polarización en torno a su aprobación. Lo que estaba detrás de este tratado era, en evaluación de Toledo y su gabinete, la oportunidad de tener al servicio del Perú el mercado más grande del mundo, donde los productores peruanos podrían fácilmente hacer negocios, en otras palabras, la liberalización y globalización llevadas a la acción. Obviamente, varios otros no pensaban de la misma manera y veían más bien en el tratado un juego de suma negativa para el Perú, en la medida de su débil oferta exportadora no tradicional (Schuldt 2004) y debido a que se incluirían aspectos no comerciales en los cuales el Perú llevaría una clara desventaja.

Así, el neoliberalismo entró en una fase de mayor complejidad durante el gobierno toledista. Por un lado, se impulsó mayores niveles de apertura comercial y financiera, se comenzó a buscar tratados y acuerdos de libre comercio con distintos bloques de países, pero al mismo tiempo se pretendía impulsar la descentralización estatal, que es una fuente de turbulencia política y que genera un ambiente social agitado, dando señales contradictorias a los inversionistas, a quienes les gusta los países estables y sin mucho conflicto social. Por otro lado, la mayor apertura comercial combinada con el atraso cambiario originó la reconversión o cierre de muchos negocios industriales, pues se comenzaron a volver poco competitivos frente a productos importados, y como resultado se fue generando un problema de desempleo y menores ingresos en la mayor parte de regiones. Se estableció una relación directa entre mayor apertura con mayor desigualdad.

Los resultados macroeconómicos, durante este gobierno, han sido los más continuos, estables y prometedores, al punto que el Perú pasó a ser con-

siderado un país emergente, en busca de la calificación de inversión a nivel internacional. ¿cuál o cuáles han sido los factores que llevaron a este resultado? Se podría atribuir a tres factores básicamente: 1. El mantenimiento de la vigas maestras de la política económica: equilibrio fiscal, política monetaria por meta inflacionaria, y apertura externa. 2. El crecimiento mundial, sobre todo de las economías china, americana e india, que permitió incrementar la demanda por materias primas, sobre todo de minerales. 3. La estabilidad del crecimiento de la inversión privada. Ninguno de estos factores tienen que ver con una política macroeconómica pro-activa, al contrario la política económica se ciñó a las normas del FMI, en consecuencia, la estabilidad y el crecimiento fueron el resultado de factores más bien exógenos al gobierno. Quizás ésta sea una razón importante por la que el ciclo económico se separó del ciclo político, generando un proceso de crecimiento económico muy poco afectado por la permanente turbulencia social, aunque de baja intensidad, que hubo durante todo el gobierno toledista. Es bueno recordar, que en algún momento la popularidad del gobierno llegó a menos de 10% y la del congreso a un porcentaje similar, sin que ello haya llevado a deslegitimar al gobierno y, eventualmente, a su caída, como fue el caso de los países vecinos: Bolivia y Ecuador.

El retorno de Alan García y su necesidad de continuismo económico

Pocas veces en el Perú se ha visto que se dé un cambio de gobierno democrático bajo condiciones de expansión económica y, al mismo tiempo, bajo una tensión social de una población que espera más de la economía, de la democracia y de sus gobiernos. El retorno al gobierno de Alan García, 16 años después de su inolvidable gobierno, se dio en unas elecciones llenas de suspenso, por la volatilidad de las preferencias electorales en presencia de otro “out-sider” el Comandante (r) Ollanta Humala, que se dio maña para convertirse en el representante de los desfavorecidos por el neoliberalismo, de los nacionalistas y de los descontentos con el sistema democrático. En una dramática primera vuelta Alan García desplazó, por segunda vez en cinco años, a la candidata de la derecha conservadora Lourdes Flores al tercer

lugar y logró pasar a la segunda vuelta junto con Humala, quien tuvo la mayor votación. En la segunda vuelta, el electorado peruano votó, una vez más, en contra de la amenaza que representaba Humala y su movimiento nacionalista, siendo elegido Alan García con una plataforma electoral más cercana del neoliberalismo que del pensamiento aprista. La historia del voto “por el mal menor” se volvió a repetir.

La imagen de populista, de promotor de hiperinflaciones y actos imprevistos, pesaba mucho en la memoria colectiva. Por ello, Alan García “derechizó” su discurso y sus promesas, se acercó a los organismos internacionales y, ya en el gobierno, firmó una carta de intención con el FMI (cuando ya no es técnicamente necesario), prometió continuidad jurídica sobre todo para la inversión extranjera, escogió a un economista ortodoxo para el puesto de Ministro de Economía, le ofreció la presidencia del Banco Central a la conservadora Unidad Nacional y conformó su gabinete con una mayoría no aprista, con un importante contingente de neoliberales. Al parecer, quería dar una señal clara, sobre todo hacia fuera, de que en su gobierno habría sobre todo continuidad y, eventualmente, algunos cambios que no alterarían las expectativas económicas.

Durante estos primeros seis meses, la política económica en lo esencial ha continuado. Hay algunas iniciativas de políticas sectoriales como el “plan sierra” que podrían ir en la dirección que se necesita para crear más empleo, sobre todo en las zonas más deprimidas. La otra medida importante es la exoneración de impuestos a la importación a los bienes de capital, lo que constituye una clara política de apoyo a la inversión en capital físico para mejorar la productividad y competitividad de varios sectores. García ha apoyado decididamente conseguir la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, le pidió al ubicuo Hernando de Soto que impulsara personalmente el tratado en Washington, dada la fama y el predicamento que tiene en los medios políticos y de desarrollo.

Es también destacable el énfasis de austeridad en la administración pública, que ha impuesto Alan García, para reunir fondos para los programas de

lucha contra la pobreza, que constituye el desafío para este gobierno.

En líneas generales, hay continuidad en la política macroeconómica, algunos cambios alentadores en las políticas sectoriales y pocas variaciones en las políticas sociales. Por el momento, la tendencia al crecimiento ha seguido el 2006 con una alta tasa de crecimiento gracias a una coyuntura internacional excepcionalmente favorable.

c. Crecimiento sin redistribución el resultado del neoliberalismo a la peruana

Los buenos resultados económicos entre 2001 y 2005 tuvieron, sin embargo, su punto débil en la parte distributiva y de empleo, de manera mucho más clara a la que se dio en la década anterior¹⁵. Este es el principal problema del modelo neoliberal: la macroeconomía va bien, sin embargo la micro de la mayoría de peruanos no ha tenido las mismas tasas de crecimiento y estabilidad, o también conocido como el “crecimiento sin chorreo”. Se tiene la sensación, hasta cierto punto, de que la estabilidad macroeconómica se ha logrado a costa de la pobreza, o en el mejor de los casos que dicha estabilidad no es incluyente a todos y favorece sólo ciertos sectores productivos y sociales. Este es el problema fundamental, sobre el que volveremos en la siguiente sección.

Los datos, al respecto, son elocuentes: durante el período en cuestión el PBI ha crecido en 20%, no obstante, la pobreza se ha reducido sólo en 2.7%, del 54.3% a 51.6% del total de la población peruana. Esto insinúa, que para reducir la pobreza a la mitad se requeriría de 40 años de crecimiento a estas mismas tasas. Por su parte, la pobreza extrema ha bajado en 4.9%, de 24.1% al 19.2%, esto significa que se requeriría de 10 años para reducirla a la mitad. Obviamente, las metas del milenio no podrían alcanzarse con este modelo económico en los plazos acordados.

El otro problema es el débil efecto de este crecimiento productivo sobre el empleo. Mendoza-García (2005) afirman que el empleo ha crecido y dan como ejemplo la expansión del empleo en las empresas con más de 10 trabajadores¹⁶, (las que

15. Para un análisis del problema distributivo ver: Sheahan (1999)

16. Los datos sobre la fuerza laboral corresponden a Lima-Metropolitana.

han crecido en 3.5%) como indicador de dicha tendencia. Sin embargo, es necesario señalar que estas empresas emplean solamente al 30% de la fuerza laboral, mientras que el restante 70% trabaja en empresas y unidades productivas de menos de 10 trabajadores, en las cuales el crecimiento ha sido sólo de sólo 0.3%. Estos datos señalan que el mayor crecimiento del empleo se estaría dando en el sector moderno de la economía, mientras que en los sectores tradicional e informal el incremento del empleo es menor. Esto plantea que existe una débil articulación entre sectores y que hay segmentaciones en los mercados laborales, que reducen los multiplicadores del empleo. En este sentido, el crecimiento económico ha sido de poca calidad, pues no ha generado crecimiento del empleo de manera más o menos homogénea.

El tercer efecto del crecimiento es la escasa reducción de la desigualdad. Mendoza-García afirman que el índice Gini¹⁷, ha pasado de 0.536 el 2001 al 0.525 el 2004. Estamos frente al mismo problema anterior: se ha requerido de un gran esfuerzo económico para reducir la desigualdad en escalas muy pequeñas, pues para disminuir la desigualdad en 0.9% se ha necesitado de un crecimiento del 14.3% del PBI. Pero, aún más, el coeficiente Gini sólo recoge los ingresos por trabajo (sueldos y salarios) y deja de lado los ingresos por capital (ganancias, intereses y rentas, de las personas)¹⁸. Como no hay encuestas ni estudios que incluyan estos ingresos, se puede plantear la hipótesis siguiente: la desigualdad se habría mantenido, e incluso aumentado, si observamos que los niveles de ingreso y consumo de los sectores sociales altos han aumentado de manera muy visible¹⁹ y al mismo tiempo observamos la creciente mendicidad callejera, la emigración y el aumento de la delincuencia común. Este crecimiento se caracteriza por su de baja capacidad redistributiva y requiere de tasas de crecimiento muy elevadas para conmovir la desigualdad.

Un problema central de la era neoliberal ha sido el crecimiento sectorial selectivo. Si bien, en las es-

tadísticas hay similitud de las tasas de crecimiento de los sectores primario y no primario, sin embargo cuando se desagrega el crecimiento a un nivel sectorial encontramos que, en el mismo período, el sector agrícola, incluyendo el sector empresarial y el campesino, ha crecido apenas en 2.2%, mientras que la minería lo hizo al 34.6% y la manufactura al 13.9%. Obviamente, no hubo crecimiento generalizado y esta es la razón por la cual, el empleo ha tenido un comportamiento segmentado, la pobreza apenas ha retrocedido y la desigualdad sigue persistente. Cabe preguntarse ¿porqué el crecimiento de la minería o de la manufactura no se disemina a toda la economía? La respuesta es que la economía peruana no está suficientemente articulada o eslabonada entre sectores y entre regiones, razón por la cual cuando crece un sector o una región, no necesariamente arrastra en su crecimiento a otros u otras (Gonzales 2006). Sobre este tema volveremos más adelante.

Por su parte, Iguiniz (2005) sostiene que las principales deficiencias de la economía, son: la baja calidad de la inversión privada y de la inserción internacional, la débil conexión entre la evolución de la producción y la calidad de vida y las escasas oportunidades de empleo adecuado. Encuentra que los sectores más capitalizados de la economía (el sector moderno) tiene tres desconexiones básicas: con el mundo, con las partes bajas de la sociedad y con las regiones. Una alternativa económica a la actual, debería proponer los medios y los procesos capaces de reducir estas desconexiones.

No hay unanimidad conceptual sobre estos resultados, en realidad hay dos puntos de vista diferentes sobre los efectos redistributivos del modelo. Por un lado, hay autores como Mendoza-García (2005), Pasco-Font y Saavedra (2001) que afirman que es cuestión de persistir en el modelo y que progresivamente vendrán la inclusión y el chorreo, sin mayor intervención del estado, pero hay otros que piensan que con algunos cambios en ciertas políticas el modelo podría ser más in-

17. El Gini oscila entre 0 (total desigualdad) y 1 (igualdad perfecta)

18. Esta forma de medir ha sido impulsada tanto por el Banco Mundial y el BID, lo que no permite comparar las desigualdades con estudios de los años 60 o 70 en las que sí se incluían los ingresos patrimoniales. Se ha debatido muy poco sobre este tema y, en verdad, se ha soslayado la discusión sobre los conflictos distributivos.

19. El consumo de automóviles de lujo ha aumentado ostensiblemente, la construcción de balnearios de lujo como Asia, al sur de Lima, el incremento de los viajes de placer ha crecido, en parte incentivado por el atraso cambiario.

cluyente (Iguñiz 2005; Schuldt 2004; Gonzales 1998). Es obvio, que tras de estos diagnósticos hay dos posiciones políticas distintas y hasta contrapuestas, por un lado los liberales que piensan que en el largo plazo el mercado debe asignar recursos y factores para incluir a todos, los otros que pensamos que los únicos mercados que logran tal propósito son los mercados de competencia perfecta, que sólo existen en muy contados lugares y ocasiones limitadas, mientras que el mundo mercantil real está compuestos por mercados imperfectos e incompletos, cuya capacidad de asignación llevará siempre a la desigualdad económica y a la divergencia en el crecimiento, a menos que se dé una intervención reguladora y promotora del Estado para reducir las desigualdades de desigualdad que genera. Es más, en la medida que no hay una libre movilidad internacional de la fuerza de trabajo, los mercados no pueden asignar eficientemente y lo que sucederá es que habrá desempleo abierto, subempleo y emigración informal e ilegal.

En el fondo, la promoción de un liberalismo bajo condiciones de desigualdad sólo puede favorecer a quienes tienen más, pues además tienen los medios económicos para influenciar políticamente. Esta es una opción conservadora en el fondo. Por el otro lado, la promoción de un desarrollo humano o un socialismo moderno, que propone que la acción colectiva de cooperación y solidaridad y un Estado incluyente son las únicas maneras de contemporizar las fuerzas divergentes y desniveladas de mercados imperfectos y poco desarrollados.

Las fuerzas sociales y políticas son el resultado de estos procesos económicos. El achicamiento del estado y la primacía de los intereses privados e individuales están generando una reestructuración social y cultural distinta a la generada por el anterior ajuste estructural estatista de los años 70s. En Gonzales (1998) hicimos un primer balance de la estructura social que genera el nuevo modelo económico en relación al anterior. Cuatro hechos notables caracterizan esta nueva estructura social: 1. La propiedad del capital más moderno es extranjera, a la que se asocian los capitalistas nacionales, generando una suerte de subordinación entre capitalistas y un debilitamiento del “poder” político del capital, en la medida que los capitalistas extranjeros no pueden participar en po-

lítica. 2. La drástica reducción del poder adquisitivo y patrimonio de la clase media, que ha ocasionado una suerte de pauperización de dicha clase como resultado de la hiperinflación, de la desregulación del mercado de trabajo. De ahí, la persistencia del nivel de pobreza. 3. La concentración de la fuerza laboral en los sectores de servicios formales e informales, lo que hace menos proclive a generar organizaciones sindicales y gremiales. Esto hace que los interlocutores con el gobierno estén fragmentados y muestren debilidades de representación de sus intereses. 4. El establecimiento de una cultura privatista e individualista, como resultado de los cambios institucionales e ideológicos, que genera comportamientos menos solidarios.

2. RELACIONES ASIMÉTRICAS ENTRE ECONOMÍA Y POLÍTICA, Y LA DEBILIDAD DEL ESTADO

En los 16 años de neoliberalismo en el Perú, se ha establecido nuevas formas de relación entre economía y política, que es necesario entender y analizar. La principal característica de esta etapa, al respecto, es que los acontecimientos económicos parecen haber determinado los procesos políticos.

Las relaciones entre economía y política, entendidas como ciertas correspondencias entre la evolución de la actividad económica y el comportamiento del proceso político, han sido inestables a lo largo de la historia reciente. Entre 1950 y el 2006 se han alternado regímenes civiles y militares, gobiernos democráticos y de facto, gobiernos conservadores y progresistas, gobiernos neoliberales y socialistas-populistas (Gonzales y Samamé 1994), con un patrón de inestabilidad política asociado a fluctuaciones económicas intensas. Sin embargo, en los últimos quince años se ha observado estabilidad económica, pero no estabilidad ni continuidad política, lo que constituye un cambio parcial en la causalidad histórica. Este cambio afecta las condiciones económicas y políticas en las que se construye la democracia, de ahí la importancia de analizarlo.

Intuitivamente, podemos afirmar que el crecimiento económico es una condición necesaria para el funcionamiento democrático, sin embargo la evidencia empírica no es concluyente al

respecto (PNUD 2002: 36). Empero, la desigualdad y la pobreza pueden fácilmente dar lugar al cuestionamiento de la democracia. En consecuencia, habrá tensión social si el crecimiento no lleva a menor desigualdad y pobreza y la democracia puede retroceder.

El desafío, para el Perú y para otros países latinoamericanos, es cómo corregir el divorcio entre crecimiento económico y mejoras distributivas, que constituye en nuestro criterio la condición para que la democracia funcione. Para que esto se logre es necesario contar con los recursos económicos y con las capacidades institucionales adecuadas. Es aquí donde la democracia se hace funcional al crecimiento económico y a la redistribución, pues sus reglas de igualación de oportunidades entre ciudadanos, deben servir también para dar estabilidad política y jurídica a los inversionistas y a los consumidores.

La sabiduría convencional asume que el desarrollo económico²⁰ es una condición para la democracia. Esta causalidad propone que es necesaria la existencia de condiciones materiales para el funcionamiento y progreso de la democracia, Alexis de Tocqueville y John Rawls (1971) fueron los primeros en darse cuenta de ello. Si ampliamos el concepto de desarrollo y lo entendemos como es el proceso de creación de oportunidades iguales para que todas las personas puedan tener capacidades y derechos en libertad (Sen 2000), es obvio que el crecimiento económico con redistribución es su condición material. Por ello es importante cómo se llega a estos resultados, lo que depende de las reglas distributivas y redistributivas, que constituyen una cuestión política y, por ende, son la base de la democracia, como sistema de igualación de derechos y oportunidades que hacen gobernables a las sociedades modernas. En otros términos, la economía debe tener capacidad de incluir a las personas a través de los distintos mercados, mientras que el Estado debe cumplir el rol de corrector de las fallas de mercado y de las desigualdades extremas generadas por la economía, a través de mecanismos fiscales y de la provisión de bienes y servicios públicos.

Pero a la inversa, la democracia en si misma puede ser una condición para el desarrollo, como

propone Sen (1999; 2000), es decir que la existencia de un sistema democrático, donde impera la regla de la mayoría pero con derechos para la minoría, ayuda a modelar la economía para que ésta genere dinámica y equidad. Igualmente, la democracia es mejor garante de los derechos de propiedad y de los contratos, lo que propicia estabilidad para la inversión. Bajo esta óptica y causalidad, la organización y estructura política de un país podría tener la capacidad de ir modelando la economía manteniendo, reglas de acceso a oportunidades para todos o de equidad distributiva.

Autores como Robert Barro (1996) han sostenido que el crecimiento económico capitalista, en sus primeras etapas requiere de autoritarismo, pues, la democracia no logra disciplinar la acumulación primitiva del capital. Tomó como ejemplo los países del sud-este asiático, que han llegado a la regla democrática tardíamente, después de haber pasado por procesos de crecimiento acelerado bajo regimenes autoritarios. El caso más reciente es China. Por su lado, Amartya Sen (2000), ha señalado que ninguna democracia ha sufrido nunca una gran hambruna, incluidas democracias que no han sido muy prósperas históricamente, como la India. En general, la democracia impide los peores resultados aunque no garantiza los mejores. En consecuencia, en estos temas nos movemos en terrenos complejos y de difícil generalización, prácticamente hay que hacer análisis caso por caso.

En el caso peruano existe evidencia histórica y empírica para ambas causalidades. Durante el Fujimorato se experimentó el primer modelo (liberalismo económico con autoritarismo político) generando crecimiento sin redistribución, y durante el Toledismo, si bien el gobierno volvió a la regla democrática, no logró demostrar de manera convincente que en democracia las desigualdades y la pobreza tienden a reducirse sostenidamente, pese a que hubo crecimiento económico bastante más sostenido y estable.

El caso peruano parece respaldar la hipótesis según la cual la economía subordina a la política, es decir, el sistema político peruano no logra operar por dos cambios que generarían mayores oportunidades para todos. 1. Influir en el sistema pro-

20. En este punto, entendemos por desarrollo económico al crecimiento productivo con mejoras distributivas que reducen las desigualdades y la pobreza.

ductivo para que éste genere proporcionalmente mayor empleo decente²¹, del que genera hoy. Esto significaría cambiar algunos incentivos para promover la inversión en ciertos sectores productivos intensivos en el uso de la fuerza laboral, sectores como la agroindustria, la agricultura, la pequeña empresa, algunos servicios. Esta sería una intervención estatal en la producción, sobre los determinantes directos de la distribución. 2. Cambiar las bases y mecanismos que permitan una vigorosa política redistributiva. Para

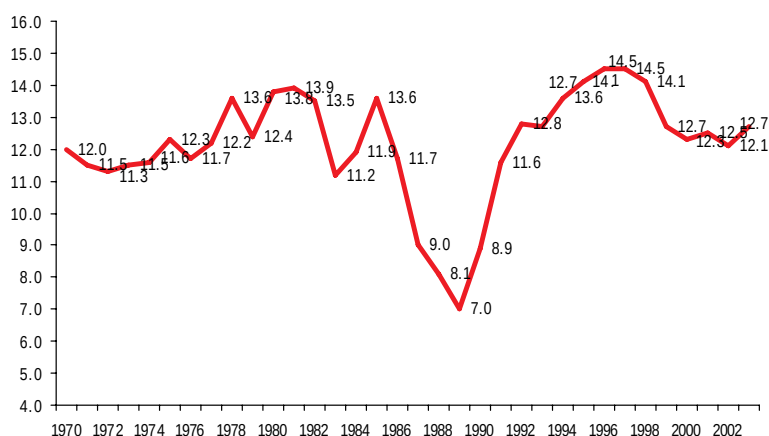
ello se requiere de dos ingredientes, por un lado incrementar la presión tributaria y por otro cambiar algunas reglas fiscales y de gasto público de cómo hacer más efectiva la redistribución.

El Estado peruano es, hasta cierto punto, chico pero también débil, por ello no es capaz de generar ni condiciones para que el problema de desigualdad y pobreza se resuelva no como parte de las políticas sociales estatales, tampoco es capaz de generar una política de desarrollo concertada con el sector privado.

Si bien la presión tributaria recién en 2006 ha alcanzado el 15% sobre el PBI, esto debido a la excepcional coyuntura de los precios de los metales a nivel mundial, en situaciones normales no ha logrado sobre pasar el 14% (ver cuadro 2 y figura 1). Esto define al Estado como pequeño, comparado con otros países del continente. Con este nivel de ingresos es relativamente difícil revertir la situación de desigualdad y de pobreza, pues el gasto social²² apenas alcanzó en total 5.5 % del PBI el año 2004 (Cotlear 2006: 52-55). Se requeriría de por lo menos el doble (12%) para que las políticas redistributivas comiencen a revertir la pobreza. Pero para ello, habría que llegar a una presión tributaria cercana a 24% sobre el PBI, como la tiene Chile.

Pero además de pequeño, el Estado peruano es débil en la medida que no logra imponer el cumplimiento de la ley en muchos aspectos, la informali-

Figura 1
PERÚ, PRESIÓN TRIBUTARIA SOBRE EL PBI 1970-2003



Fuente: BCRP, SUNAT

dad es hasta cierto punto un resultado de esta debilidad. Tampoco logra disciplinar al sector empresarial y no ha logrado generar una organización capaz de cumplir a cabalidad sus competencias y funciones básicas como la educación pública, la salud pública y la infraestructura básica.

Por estas razones, la reforma del Estado es una condición *sine quanon* para encarar el problema descrito.

Sin embargo, es necesario analizar cuáles son los factores que explican la debilidad del Estado, su tamaño y su disminuida capacidad de constituirse en un conductor del desarrollo en democracia. Al explicar estos factores, también estaremos planteando la hipótesis según la cual la reforma del Estado peruano, no solamente es un problema de reforma administrativa, como a menudo se plantea, se trata en realidad de una reforma del sistema político que sustenta al Estado. Este tema es crucial, en la medida que involucra una ingeniería social y política que va más allá de reformas del funcionamiento del aparato gubernamental.

Los principales factores explicativos son: el debilitamiento de los partidos políticos, la ambivalencia de las reglas para los inversionistas, el debilitamiento de los liderazgos empresariales nacionales, el retroceso de los sindicatos, el predominio del pensamiento único neoliberal sobre el papel del Estado, crisis de la burocracia y de la carrera pública.

21. Empleo decente en el sentido que le da la Organización Internacional del Trabajo, es decir, trabajo formal, bien remunerado y con condiciones laborales humanas.

22. El gasto social comprende el gasto en educación, salud y asistencia social.

El debilitamiento de los partidos políticos y, en general del sistema político, ha sido analizado por Cotler (1993; 1995 [ed.]), Degregori (2000), Tanaka (1999), Wise (2003). El consenso es que la intensidad de la crisis de los años ochenta y el ajuste estructural neoliberal debilitaron a las representaciones políticas y, como consecuencia, las propias organizaciones políticas, a tal punto que ya en 1989 los partidos políticos tradicionales comenzaron a perder en las elecciones, lo que se confirmó en 1990, cuando un auténtico “outsider” como Alberto Fujimori derrotó a una alianza de partidos liderada por Mario Vargas Llosa. Desde otro ángulo, las duras políticas de estabilización y ajuste estructural no tuvieron respuesta institucional y política de los partidos como el APRA, Acción Popular o el Partido Popular Cristiano (PPC), es decir no tuvieron la fuerza para dar alternativas, o simplemente como en el caso del PPC estaban de acuerdo con ellas. Sin embargo, el “autogolpe” de 1992 y el establecimiento de un régimen político autoritario fue el principal enemigo de la reconstitución de los partidos, que fueron descalificados y denostados desde el poder. Por ello, tanto en las elecciones de 1995 y en las del 2000, los partidos políticos tuvieron muy bajas votaciones, y fueron los movimientos electorales como la Unión por el Perú, liderada por el ex - Secretario General de las Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar, en 1995 y el movimiento Perú Posible liderado por Alejandro Toledo el 2000-2001, que disputaron las elecciones a Alberto Fujimori. Como dice Degregori (2000), fue la década de la anti-política. Es obvio, que cuando los partidos políticos doctrinarios son reemplazados por movimientos electorales, la construcción del Estado se hace desde una perspectiva puramente electoral y coyuntural y no desde una perspectiva de sistema político constituido por partidos organizados, con vida social partidaria, con elecciones internas, con formación de líderes. El resultado es que el Estado se asienta sobre epifenómenos electorales y los vaivenes políticos se definen sobre todo en base a estados de ánimo, de liderazgos espontáneos, de “salvadores de la patria”, lo que no fortalece al Estado constitucio-

nal e institucional. Precisamente, Alberto Fujimori aprovechó de estas circunstancias e, incluso, las provocó para provecho propio.

Por alguna razón, los empresarios peruanos nunca han logrado instalar en el poder algún gobierno que los represente, salvo en el caso del Fujimorato el cual nunca los representó pero que, por razones de conveniencia política, abogó y promocionó sus intereses a partir de las políticas neoliberales que implementó. Un rasgo particular del empresariado peruano ha sido su fragmentación y segmentación (Cotler 1998), Gonzales y Samamé (1994), Durand (2003; 2004). Sin embargo, quizás por estas mismas razones, los empresarios usan una serie de mecanismos para obtener ventajas del Estado, ya sea ventajas tributarias especiales, tratamientos legales especiales, exoneraciones y en muchos casos subsidios, pero todo a nivel particular de empresa, nunca a nivel de gremio.

Además de ello, una de las principales razones por las que los liderazgos empresariales nativos se debilitaron fue por la creciente presencia de capitalistas extranjeros que, en circunstancias de alto riesgo lograron concesiones legales y tributarias especiales, se convirtieron, en la práctica, los interlocutores empresariales válidos. En este orden de cosas, el gobierno fujimorista tuvo una doble regla, una para los extranjeros que incluía contratos de estabilidad jurídica y tributaria, y otra para los nacionales que no tenían ventajas parecidas²³. Por esta razón, una de las causas por las cuales la presión tributaria no ha logrado superar ciertas vallas, es por la existencia de estos contratos de estabilidad tributaria, lo que debilita la economía fiscal y, por cierto, debilita al Estado. Los empresarios nacionales no parecen haber sido conscientes del efecto de esta ambivalencia sobre la debilidad del Estado, pues hasta cierto punto en este aspecto el Estado peruano se ha comportado como prebendario, por razones de conveniencia para la estabilidad económica y para el éxito del ajuste estructural neoliberal, y los empresarios nativos se han comportado mercantilistamente, siempre que ha podido (Durand 2003).

23. Hacia 1997, el gobierno fujimorista quiso incentivar a los capitalistas peruanos, permitiendo que estos pudieran comprar empresas estatales al crédito, dado su escaso acceso al crédito internacional. Sin embargo, la experiencia fue un fracaso, pues buena parte de las empresas adquiridas al crédito fueron devueltas al Estado posteriormente, por falta de capacidad de pago y con pérdidas para la caja fiscal.

El retroceso del sindicalismo data, en realidad, de los años 1985-90, cuando la alta inflación o hiperinflación, redujo la actividad sindical debido a la necesidad de los trabajadores de buscar fuentes de ingresos adicionales, dado que sus salarios eran fijos frente a una inflación que erodaba diariamente sus ingresos reales, por lo cual su participación en la vida sindical se fue reduciendo por la fuerza de las circunstancias. Tal fue su debilitamiento, que cuando se dio el *Fujischock* no tuvieron capacidad de respuesta, pues no tenían la fuerza suficiente para proponer alternativas o para oponerse con alguna huelga general nacional. Hoy la tasa de sindicalización es muy baja (Verdera 1996). Los sindicatos han sido tradicionalmente actores principales en la fijación de salarios y de condiciones de trabajo, lo que los hacía interlocutores válidos frente al Estado y a la patronal empresarial. En consecuencia, el Estado debía estar preparado para arbitrar los conflictos laborales (salariales y no salariales), para lo que debía estar organizado administrativa, legal y políticamente. Ante la flexibilización laboral promovida por los organismos de Washington, el papel del Estado, de árbitro en las negociaciones salariales, se debilitó y fue transferido hasta cierto punto al mercado, a la negociación empresa por empresa.

Desde inicios del ajuste estructural en 1990 el pensamiento neoliberal, por varios denominado “el pensamiento único”²⁴, fue impulsado directa e indirectamente. Los propios organismos de Washington, con el FMI a la cabeza, se encargaron de difundir el pensamiento económico predominante en las Universidades anglosajonas, la privatización, la desregulación y la liberalización de mercados fueron medidas concretas que se sustentaron en la doctrina del libre mercado y de la reducción de las funciones del Estado, aunque en el fondo se sustentaban en las teorías del equilibrio general estático y dinámico, de las expectativas racionales y de las soluciones óptimas, cuyas premisas provienen más de la abstracción teórica que de la cuidadosa observación empírica. Pero también participaron los que hemos denominado como: “la corporación de economistas neoclásicos” (Gonzales 1999) constituida por los gradua-

dos (M.S., M.A. y PhD) de las universidades, sobre todo americanas, que se colocaron como funcionarios públicos (ministros, vice-ministros, consejeros), en los organismos internacionales (FMI, BM, BID), en los institutos de investigación y consultoras y en la prensa especializada. Todos ellos generaron una corriente de opinión y una ideología anti-estatista, es decir de reducción de las funciones del estado al mínimo, sin otra razón que los dictados de la teoría, la doctrina y de la ideología neoliberal (Conaghan 1998). Obviamente, se generó una corriente de opinión que de tanto repetirla, se comenzó a convertir en nuevo saber convencional. En el Perú, el predominio del pensamiento único fue grande, y todavía lo es, y permitió al gobierno fujimorista tener una doctrina muy ligada a su política, muy acorde con los organismos multilaterales y bastante funcional a su visión de gobernabilidad: el libre mercado para los empresarios y las políticas asistenciales para los pobres.

Ya desde el inicio del proceso de alta inflación, a fines de los años ochenta, la administración del Estado peruano comenzó a sufrir los estragos de la crisis fiscal. Por un lado, los cuadros más calificados con carrera pública comenzaron a salir del Estado debido a los sueldos extremadamente bajos y debido a las condiciones de trabajo. De otro lado, los trabajadores menos calificados del estado comenzaron a buscar distintas ocupaciones complementarias, y, finalmente, los mecanismos institucionales que permitían una carrera pública comenzaron a ser desmantelados. Con todos estos ingredientes la burocracia del estado se hizo mediocre, poco profesional, sin mística y, sobre todo, sin esperanza en una carrera pública. Es claro que con estas características, el aparato burocrático y operativo del estado se debilitó a tal punto, que los distintos gobiernos comenzaron a buscar soluciones “temporales”, por ejemplo, como la normatividad de la carrera pública tenía topes en los sueldos, se comenzó a contratar a profesionales competentes bien pagados (en algún momento del gobierno de Fujimori incluso ministros) a través del PNUD o el BID, quienes oficiaban de empleadores circunstanciales, con recursos

24. Frase acuñada por el periodista Ignacio Romanet, Director del periódico Monde Diplomatique, en 1995

que le proporcionaba el Estado. Además, la falta de capacidad de operación de los organismos del Estado se convirtió en obstáculo para su propia reforma o para recibir apoyo de la cooperación internacional.

La convergencia de todos estos factores dio lugar a que el Estado peruano se debilitara en extremo. Hoy está claro, para una gran mayoría, que es necesario repensar y rediseñar el Estado, y por la fuerza de las circunstancias su tamaño fiscal debe crecer, para afrontar los desafíos del crecimiento sin redistribución y pobreza. Sin embargo, no hay consenso sobre la estrategia para reformar el estado, salvo en lo referente a la descentralización de los niveles de gobierno.

La pregunta clave es ¿un estado débil y chico es capaz de autoreformarse? En una entrevista reciente Durand (2006) responde así, ante la pregunta si se puede reformar el Estado peruano: *“Actualmente creo que es muy difícil que se haga una reforma del Estado, debido a que los grandes grupos de poder económico y las mafias burocráticas son las más interesadas en que no haya reforma alguna porque han logrado hacer de ese Estado un instrumento que les permite defender ciertos derechos o ampliarlos. Para emprender una reforma hay que enfrentarse a esos intereses, se requiere voluntad política y apoyo popular. Esa sería la verdadera reforma si lo que se quiere es tener un Estado eficiente basado en la meritocracia con capacidad técnica y homogénea. No se puede hacer una reforma en SUNAT y no en Aduanas. No puedes tener un Ministerio de Economía con una unidad de estudio muy avanzada mientras el resto de ministerios sigue viviendo en la era de la máquina de escribir²⁵”*.

Durand tiene razón hasta cierto punto, pues hay intereses internos y externos al estado que no les favorecería una reforma. Sin embargo, existen otros interesados en su reforma, como son los excluidos, los pobres y los sectores modernizantes, que creen que la reforma es un paso esencial para transformar al estado en un agente de cambio, de promoción de la equidad y de las oportunidades. Es evidente que la reforma del estado entendida básicamente como la modernización de su organización, de sus procedimientos de su tec-

nología, es un desafío a los poderes oscuros de la burocracia, para lo cual se requiere de un gobierno con liderazgo moral y con apoyo político mayoritario. Sin embargo, la mayor dificultad para la reforma del estado es “disciplinar” al empresariado, cuyos intereses puedan ser afectados por la reforma. El gobierno que la inicie requiere, no sólo de un fuerte apoyo político, sino que requiere negociar con los sectores empresariales condiciones para que ellos se allanen a las nuevas reglas de buen gobierno. Esta será la verdadera modernización del estado. Para ello se requiere de un fuerte liderazgo político y social, que cualquier gobierno que tenga la intención de reformar el estado debe construirlo previamente.

En verdad, la reforma del Estado pasa por una reingeniería social y política, que incluye la recuperación o refundación de los partidos políticos, el fortalecimiento de las organizaciones empresariales y el retorno de liderazgos de empresarios nacionales, la reconstitución de sindicatos y organizaciones laborales, la reforma de la administración y de la carrera pública en paralelo con la descentralización. Si todo esto sucede, deberíamos esperar que el pensamiento único sea reemplazado por un pensamiento menos dogmático, de búsqueda de consensos y cooperación y, sobre todo, se podría establecer una agenda de reforma del Estado que sea el resultado de la combinatoria de estos factores. Así, la reforma debería partir de una suerte de “pacto-socio político” por la reestructuración y refundación del Estado, para que este sea más grande fiscalmente, más eficiente en la aplicación del gasto y focalizado en la gran tarea de igualar oportunidades de consumo y de inversión.

Es aceptable que la debilidad del sistema político y del Estado peruano, el que constituye el principal factor de divorcio entre la dinámica económica y la política. No se ha logrado generar un ajuste estructural del sistema político equivalente al llevado a cabo en la economía. Los cambios económicos no han generado los cambios políticos que esperaban los teóricos de Washington, quizás porque los mismos cambios económicos no han incluido en el sistema social a vastos sectores de la población.

25. Entrevista en: <http://usodelapalabra.blogspot.com/2006/03/francisco-durand.html>.

3. REFLEXIONES FINALES. ¿ES POSIBLE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO CON IGUALACIÓN DE OPORTUNIDADES EN DEMOCRACIA?

El Perú goza de condiciones económicas excepcionales: el año 2006 el crecimiento del PBI ha sido del orden del 6%, la tasa de inflación apenas ha sido 1.14%, las exportaciones han sobre pasado los 22,000 millones de dólares (record histórico), los ingresos fiscales han crecido y la presión tributaria ha llegado al 15%. Todo esto dentro un año electoral en el que se ha elegido al nuevo gobierno nacional, por primera vez en la historia se ha renovado a los 25 gobiernos regionales y se ha elegido a 2,028 alcaldes provinciales y distritales, es decir la democracia electoral ha funcionado sin sobresaltos, como pocas veces se recuerda.

Es necesario resaltar que el largo proceso electoral, caracterizado por alguna turbulencia política y por momentos de incertidumbre, no afectó el nivel de actividad económica ni las inversiones programadas. La economía ha estado divorciada de la política este divorcio no es, sin embargo nuevo, pues durante los últimos 14 años este fenómeno ha constituido una de las características más importantes de la historia peruana reciente (Gonzales 1998b). Así, mientras por el lado político se dieron acontecimientos impactantes, tales como el autogolpe de 1992, la toma de la Embajada del Japón por el MRTA, la fuga de Fujimori al Japón, el gobierno de transición, la caída drástica de la popularidad del presidente Toledo, por el lado económico se daba un comportamiento muy estable. Pero cuando se dieron cambios económicos importantes, tales como la crisis asiática, la recesión de 1999-2000, estas si tuvieron efecto en la política, siendo éstas factores importantes de la caída de Fujimori. Al parecer, el “neoliberalismo a la peruana” ha generado este resultado.

Durante estos dieciséis años de neoliberalismo, el Perú ha cambiado ciertamente. La estabilidad económica y la sanidad fiscal son dos logros que ya hacen parte del sentido común. También se ha dado un proceso de privatización de la economía, a diferencia de los años 70 y 80 en que el Perú

tuvo un capitalismo de estado, hoy tiene un capitalismo privado. Sin embargo, el estado se ha encogido y, de su debilidad, se recupera muy lentamente, a una velocidad que no es acorde con las presiones y conflictos sociales de un crecimiento sin igualdad de oportunidades, con desigualdad de ingresos y pobreza, generados por el propio ajuste estructural. Paradójicamente, el Consenso de Washington exigía una reducción del Estado a funciones básicas como: educación, salud, asistencia social e infraestructura básica, que ahora por su tamaño fiscal y sus compromisos de endeudamiento, no los puede brindar, en consecuencia, es necesario hacer crecer los recursos del estado para, por lo menos, cumplir con sus funciones básicas, frente a una sociedad cuya mitad está por debajo de la línea de pobreza.

A parte del crecimiento sin redistribución, el otro resultado del neoliberalismo a la peruana, ha sido la incompatibilidad del Estado con los cambios económicos en el sector privado y con la transformación de la sociedad. Algunos, como los organismos multilaterales (Burqui y Perry 1998), han señalado que ello se debió a que no se llegó a hacer las denominadas reformas de segunda generación o reformas institucionales (Naim 1995), varias de las cuales apuntaban a la reforma del Estado. En el caso peruano, varias de las reformas institucionales habrían colisionado con el régimen político, por ejemplo la reforma del poder judicial hubiera sido un obstáculo para el gobierno fujimorista, igualmente la descentralización era contradictoria con un gobierno autoritario. Obviamente, estas reformas tenían un componente político sólo compatible con gobiernos democráticos.

Las reformas emprendidas bajo las recetas del Consenso de Washington minimizaron las características previas de la economía y de la política peruana²⁶. La estructura productiva dominada por empresas estatales antes de las reformas, se convirtió en la base del nuevo modelo de crecimiento primario-exportador y de servicios (PESER). Como el Estado tenía muy pocas empresas industriales y muchas mineras y de servicios, la nueva estructura productiva tiene un sector industrial más débil, que contribuye relativamente menos a

26. Rodrik (2006), uno de los economistas críticos a propuestas muy ortodoxas, señala que las recetas del Consenso de Washington fueron aplicadas de manera muy mecánica y que es necesario afinar la teoría y también hacer un buen diagnóstico por cada país, para que las reformas puedan generar resultados efectivos en términos de desarrollo.

la articulación sectorial, razón por la cual existen bajos multiplicadores de la inversión y el empleo y, en el plano territorial, se da la divergencia regional. Por otro lado, la desigualdad distributiva era ya un problema estructural antes de las reformas, obviamente éstas no han logrado conmovir los determinantes de la desigualdad y, en consecuencia, de la pobreza. También el Estado Proviencia jugaba un rol redistribuidor bastante importante, antes de las reformas, papel que no ha logrado ser igualado por el “estado mínimo” que se planteó en la agenda neoliberal. El pasado pesa y si los cambios no aprovechan de estas estructuras y no corrigen sus fundamentos es que el diagnóstico previo no ha sido adecuadamente hecho. Es evidente que las reformas, tanto en su composición como en su secuencia, no fueron planteadas tomando en cuenta estas consideraciones (Gonzales 1998).

Sin embargo, hay factores y tendencias de largo plazo que serán favorables al desarrollo futuro del Perú: la presión demográfica está descendiendo, el Perú ha entrado en una fase económica expansiva de largo plazo (Gonzales 2006), la coyuntura internacional es también prometedora y, por fin, el Perú ha emprendido un proceso de descentralización.

Qué hacer? Tomando en cuenta este panorama. Tres son las cuestiones que debe resolver el Perú para remontar los resultados del “neoliberalismo a la peruana”, que amenazan con la viabilidad y sostenibilidad del crecimiento de largo plazo y con la consolidación de su democracia. Obviamente, las planteamos como hipótesis de trabajo: 1. Redefinir las relaciones existentes entre crecimiento económico y distribución, que es una condición *sine quanon* para reducir la base de los conflictos sociales. 2. Reconectar la política con la economía, como condición para la gobernabilidad democrática. 3. Reformar el Estado, para convertirlo en el agente de concertación que resuelva los dos problemas anteriores. Aquí hay que entender la reforma del estado en su doble dimensión, como un fin en sí misma y como un medio para resolver otros problemas.

El limitado impacto del crecimiento económico en vastos sectores sociales populares se debe a los siguientes factores que las reformas y políticas neoliberales no han logrado resolver parcial o totalmente: La desigual integración física y eco-

nómica del Perú (Gonzales 2006) que inhibe la articulación de mercados y, en consecuencia, limita los efectos multiplicadores del crecimiento, haciendo que la distribución del ingreso esté determinada por la integración de la población en los distintos mercados de bienes y factores. A la débil y desigual integración estatal, que no permite incluir a toda la población en los servicios públicos y a los que incluye lo hace de manera limitada. Esto hace del estado un débil redistribuidor.

El medio para lograr estas integraciones es establecer una matriz de políticas públicas, en la cual la política macroeconómica esté a cargo del gobierno central así como el diseño de la política de desarrollo, las políticas sectoriales productivas a cargo de los gobiernos regionales y la ejecución de las políticas sociales a cargo de los gobiernos locales. La idea es establecer una matriz de funciones en distintos niveles de gobierno, de las distintas políticas, para que, en su conjunto, permitan una mayor inversión, la promoción de tecnologías y sectores generadores de empleo, la ampliación de mercados y una mayor eficiencia en la asignación del gasto público corriente y de inversión (Gonzales 2004).

Para lograr los anteriores objetivos se requiere acuerdos de varios tipos, entre el Estado y el sector privado, entre el estado y la sociedad civil y entre el sector privado y la sociedad civil. Estos acuerdos deben tener como fin definir metas de interés común entre las partes, los principales acuerdos debería girar en torno a: la inversión que promueva la asociación privada-estatal, la tributación (se requiere una reforma fiscal), las políticas sociales y la responsabilidad social de las empresas, a cambios tecnológicos e incrementos de productividad, para en su conjunto generar una mayor competitividad. Es en función de estos temas concretos que las políticas públicas se deberían definir, pero al hacerlo mediante acuerdos de interés común, lo que se está haciendo es reconectando la economía con la política. Esta reconexión consiste en buscar resultados económicos mediante acuerdos políticos, dentro de los marcos de un estado democrático. Como dice Wade (1990) las políticas públicas deberían ayudar a reconstruir “la” Política.

Teniendo en cuenta este nuevo contexto, la reforma del estado resulta siendo una necesidad, que debería hacerse en función de los cambios que

vayan ocurriendo en las estructuras económicas, distributivas, institucionales y políticas. Para ello se requiere de un plan estratégico de desarrollo económico e institucional de largo plazo.

El crecimiento con redistribución e inclusión, que debería ser la base del desarrollo humano en el Perú, es posible. Pero tiene condicionantes: Es necesaria la concertación económica y política, en la cual los que más tienen deberían desprenderse de parte de sus ingresos (pagando más impuestos) en el corto plazo, para contribuir a reformar el Estado. Los que menos tienen deberían organizarse para mejorar sus condiciones de vida y para abogar por sus derechos, entre ellos un salud mínima, educación de calidad y servicios básicos.

La reforma del Estado debe ser entendida como la reforma de la política, en función de la cual se debe reformar la administración pública. La descentralización debería ser un medio para ayudar a desconcentrar regionalmente la estructura productiva y para reconstruir la participación política desde las provincias y regiones.

El Perú está en una situación histórica de privilegio para dar el salto hacia el desarrollo con democracia, pues los determinantes de corto y largo plazo son favorables. La agenda ha sido definida en el Acuerdo Nacional, sólo falta un liderazgo claro y con visión de largo.

Lima, febrero 2006

BIBLIOGRAFIA

BARRO, Robert

1996 "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth*, 1 (1): 1-27.

BOLOÑA, Carlos

1996 "The viability of Alberto Fujimori's Economic Strategy". In Gonzales de Olarte (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, Miami: North-South Center Press, University of Miami.

BOWEN, Sally

2000 *El expediente Fujimori: el Perú y su presidente 1990-2000*. Lima: Perú Monitor S.A.

BURQUI, Shahid Javed y Guillermo Perry

1998 *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, D.C.: Banco Mundial.

CONAGHAN, Catherine M.

1998 "Stars of the Crisis: The Ascent of Economists in Peruvian Public Life". In Miguel Centeno and Patricio Silva (eds.), *The Politics of Expertise in Latin America*. London and New York: Macmillan/ St. Martin's Press, pp. 142-164.

CONTRERAS, Carlos

2000 *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú*. Occasional Paper No. 4, JCAS-IEP series, Osaka: The Japan Center for Area Studies, Nacional Museum of Ethnology.

COTLEAR, Daniel

2006 *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial, Oficina de Lima.

COTLER, Julio

1990 "Partidos políticos e inestabilidad democrática en el Perú", ponencia para el seminario "Parties and Party System in Latin America" en The Hellen Kellog Institute, Notre Dame.

1993 *Descomposición política y autoritarismo en el Perú*. Documento de trabajo 51, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

1998 *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*. Documento de trabajo No. 91, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

COTLER, Julio (ed.)

1995 *Perú: 1964-1994: economía, Sociedad y Política*. Perú Problema 24, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DANCOURT, Oscar

1998 *Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú*. Documento de Trabajo, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DEGREGORI, Carlos Iván

2000 *La década de la antipolítico: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Serie Ideología y Política 13, Lima Instituto de Estudios Peruanos.

DORNBUSCH, Rudiger

1998 "Peru on the brink", *Challenge*, The Magazine of Economics Affairs, November-December.

DURAND, Francisco

2003 *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

2004 *El poder incierto: trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Lima: Editorial del Congreso del Perú.

GONZALES de OLARTE, Efraín

1991 *Una economía bajo violencia: Perú, 1980-1990*. Documento de trabajo 41, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

1993a "Economic Stabilization and Structural Adjustment under Fujimori", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35 (2): 51-80.

- 1993b “Peru’s Difficult Road to Economic Development». In J. S. Tulchin and G. Bland (eds.), *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy*. Current Studies on Latin America, Washintgon, D.C.: Woodrow Wilson Center.
- 1995 “Transformación sin desarrollo: Perú 1964-1994”. En Julio Cotler (eds.), *Perú 1964 –1994*. Perú Problema 24, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp.41-68.
- 1998 *El neoliberalismo a la peruana: Economía Política del ajuste estructural 1990-1997*. Análisis Económico 18, Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas e Instituto de Estudios Peruanos.
- 1999 *Exportando desarrollo:El modelo de Washington y el ajuste estructural peruano*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center. Ms. en preparación, versión final.
- 2000 *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Colección Mínima 39, Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas e Instituto de Estudios Peruanos.
- 2004 *La difícil descentralización fiscal en el Perú: Teoría y práctica*. Análisis Económico 22, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2006 “Desarrollo integrador, descentralizado y exportador (DIDE): Una vía para el desarrollo humano”, Ponencia preparada para el “VIII Diálogo Democrático: Tendencias y desafíos de la democracia peruana en un nuevo período” organizado por el Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.
- GONZALES de OLARTE, Efraín (ed.)
- 1996 *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past,Present and Future*, Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- GONZALES de OLARTE, Efraín y Lilian SAMAME
- 1994 *El Péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo*, Serie Análisis Económico, 2a. edición, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GONZALES de OLARTE, Efraín y Cecilia LEVANO CASTRO
- 1999 “Un nuevo modelo económico en el Perú: Precios relativos y brechas macroeconómicas e impactos sectoriales del ajuste estructural en el Peru, 1990-1998”, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, documento de trabajo en preparación.
- GONZALES de OLARTE, Efraín y Jorge TRELLES CASSINELLI
- 2004 *Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978-1992*. Documento de trabajo 231, Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GRAHAM, Carol and Cheikh KANE
- 1998 “Opportunistic Government or Sustaining Reform?: Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995”, *Latin America Research Review*, 33 (1): 67-104.
- ROMPONE, Romeo
- 1995 “El incierto futuro de los partidos políticos”. En Julio Cotler (ed.), *Perú 1964-1994: economía, sociedad y política*. Perú Problema 24, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp.181-200.
- 1998 *Fujimorismo, neopopulismo y comunicación política*. Documento de trabajo No. 93, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- IGUIÑIZ, Javier
- 2005 “Desarrollo y pobreza en el Perú: Productividad y cohesión social”. Documento preparado para Aula Magna 2005, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- JIMENEZ, Félix
- 2005 *Regla de oro:sostenibilidad y regla fiscal contracíclica*. Documento de trabajo 240, Lima: Departamento de Ecnomía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- LOPEZ, Sinesio
- 1993 “¿A dónde va la democradura?: los avatares de la transición”, *Cuestión de Estado*, Año 1, No. 3: 28-32.
- MENDOZA, Waldo y Juan Manuel GARCIA
- 2005 “Perú, 2001-2005: crecimiento económico y pobreza”. Documento preparado para Aula Magna 2005, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- NAIM Moises
- 1995 *Latin America’s Journey to The Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*. Occasional Papers No. 62, California: International Center for Economic Growth.

PASCO-FONT, Alberto y Jaime SAAVEDRA

2001 *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE.

PNUD

2002 *Informe sobre desarrollo humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.

2005 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD.

RAWLS, John

1971 *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.

RODRIK, Dani

2006 "Goodby Washington Consensus, Hello Washington Confusión?: A Review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*", *Journal of Economic Literature*, XLIV, Number 4.

ROPIGLIOSI, Fernando

2000 *Montesinos y las fuerzas armadas: cómo controló durante una década las instituciones militares*. Ideología y Política 14, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SCHUDLT, Jürgen

2004 *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

SEN, Amartya

1999 "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy* 10(3): 3-17.

2000 *Development as Freedom*. New York: Random House.

SENADO DE LA REPUBLICA

1992 *Violencia y pacificación en 1991*. Comisión Especial Investigaciones Legislativas, informe. Lima: Senado de la República.

SHEAHAN, John

1999 *Searching for a Better Society: The Peruvian Economy from 1950*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

STIGLITZ, Joseph

2002 *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton & Company.

TANAKA, Martín

1999 "La economía política del ajuste y la reforma estructural en el Perú: El estado de la cuestión y la agenda pendiente". En Bardález Elsa, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.), *Repensando la Política en el Perú*, Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 121-164.

TOCQUEVILLE, Alexis de

1980 *Democracy in America II*, New York: Alfred Knopf.

VERDERA, Francisco

1996 "Evaluación de la reforma laboral peruana, 1990-1995", *Boletín de Opinión*, Consorcio de Investigación Económica, Lima, No.27.

WADE, Robert

1990 *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. New Jersey: Princeton University Press.

WISE, Carol

2003 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

WILLIAMSON, John

1990 "What Washington Means by Policy Reform". In John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D.C.: The Institute for International Economics.