

Perú: hacia una nueva estrategia de desarrollo para salir de la crisis

Economía de mercado sin neoliberalismo

Heber Jaime Barreto

Perú: hacia una nueva estrategia de desarrollo para salir de la crisis

Economía de mercado sin neoliberalismo



SAN MARCOS

PERÚ: HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA SALIR DE LA CRISIS

Primera edición: 2006

© Heber Jaime Barreto

© Aníbal Paredes Galván, editor
Editorial San Marcos
Jr. Natalio Sánchez 220 of. 302 Jesús María, Lima.
telefax: 330-8553 / 332-0153
E-mail: informes@editorialsanmarcos.com

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
Reg. n.º 2006-1210
ISBN 9972-34-566-1

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra,
sin previa autorización escrita del autor y el editor.

Impreso en Perú / *Printed in Peru*

Pedidos:

Jr. Natalio Sánchez 220 of. 304 Jesús María, Lima (cdra. 5 de Av. Arenales)
teléf.: 423-1297, fax: 332-0153, nextel: 834*9054
Av. Garcilaso de la Vega 974 Lima, telefax: 424-6563
E-mail: ventas@editorialsanmarcos.com

Composición, diagramación y montaje:
Editorial San Marcos
RUC 10090984344

CONTENIDO

Prólogo	9
Introducción	13

CAPÍTULO I: ASPECTOS TEÓRICOS BÁSICOS

1. La estrategia de desarrollo de los noventa	17
1.1. Antecedentes	17
1.2. Lineamientos principales	20
1.2.1. Definición de reformas estructurales	20
1.2.2. Tipos de reformas estructurales	21
a) Reformas estructurales de primera gene- ración	21
b) Reformas estructurales de segunda gene- ración	22
1.3. Estabilización y liberalización	24
1.3.1. El programa de estabilización	24
1.3.2. El programa de liberalización	26
1.4. La secuencia entre estabilización y liberalización ...	27

CAPÍTULO II: APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. La situación previa	31
1.1. Situación económica	32

1.2. Situación social	33
1.3. Situación política	33
2. Las reformas estructurales	35
2.1. Reformas estructurales de primera generación	35
2.1.1. El programa de estabilización o reforma macroeconómica	35
2.1.2. Las reformas estructurales microeconómicas	38
2.2. Reformas estructurales de segunda generación	43
2.2.1. La reforma del Estado	44
2.2.2. Las reformas institucionales	44
3. La reinserción en el sistema financiero internacional .	44
4. El programa social	47

**CAPÍTULO III:
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA
DE DESARROLLO**

1. Estabilidad de precios	49
1.1. Control de la inflación	50
2. Crecimiento económico	54
3. El empleo	56
4. Distribución del ingreso	57
5. Equilibrio externo	59
5.1. Balanza comercial	59
5.2. Balanza en cuenta corriente	61
5.3. Incremento de reservas internacionales netas	62

**CAPÍTULO IV:
EL PERÚ DESPUÉS DE UNA DÉCADA Y MEDIA DE LA
ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

1. ¿Cuál era la situación económica y social después de una década de reformas?	66
---	----

1.1. La situación económica	66
1.1.1. Estabilidad económica	66
1.1.2. Crecimiento económico	69
1.2. La situación social	70
1.2.1. Incremento de la pobreza	70
1.2.2. Aumento de la desigualdad	72
2. ¿Por qué las reformas estructurales no dieron mejores resultados?	74
2.1. Consenso de Washington incompleto	74
2.2. Interrupción de las reformas del Consenso de Washington	77
2.3. Fe extrema en el Neoliberalismo	78
2.3.1. Mercados no competitivos	80
2.3.2. Existencia de externalidades	80
2.3.3. Injusta distribución de la renta	81
2.3.4. Falta de solidaridad en la conducta social ...	81
3. ¿Por qué las variables macroeconómicas siguen siendo positivas en el gobierno de Alejandro Toledo?	82
3.1. Impulso del sector privado	86
3.2. Entorno internacional favorable	87
3.3. Aumento de la deuda pública	88
3.4. Incremento de impuestos	89

CAPÍTULO V:

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. Necesidad de una nueva estrategia de desarrollo	93
2. La estrategia de desarrollo propuesta	96
2.1. Objetivo principal de la estrategia	97
2.2. Materialización de la estrategia	98
2.2.1. Reformas estructurales de primera generación	98
a) Reformas macroeconómicas	98
b) Reformas microeconómicas	99

2.2.2. Reformas estructurales de segunda generación	104
a) Reforma del Estado	104
b) Reformas institucionales	105
c) Reforma social.....	108
d) Reformas sectoriales	113
2.3. Condiciones necesarias para implementar la estrategia de desarrollo propuesta	114
2.3.1. Formulación de un plan estratégico de desarrollo	114
2.3.2. Reformadores eficientes y honestos.....	116

CAPÍTULO VI:

BALANCE Y REFLEXIONES FINALES

Balance y reflexiones finales	119
ANEXO ESTADÍSTICO	135
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147

PRÓLOGO

Con mucho agrado he recibido la invitación del economista Heber Jaime Barreto para presentar su reciente libro titulado: Perú: hacia una nueva estrategia de desarrollo para salir de la crisis. Economía de mercado sin neoliberalismo.

El libro no podía ser más oportuno. Las propuestas del neoliberalismo sustentadas en buena medida en las “recetas” del denominado “Consenso de Washington” están en retirada. El propio Francis Fukuyama quien, entusiasmado por los cambios que ocurrieron en Europa del Este, escribió El fin de la historia, proponiendo –en la práctica– que el debate ideológico había terminado, acaba de publicar su último libro titulado La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, en el que sostiene que la construcción del Estado: “Es uno de los asuntos de mayor importancia para la comunidad mundial, dado que los Estados débiles o fracasados causan buena parte de los problemas más graves a los que se enfrenta el mundo, como son la pobreza y la desigualdad”.

Como bien se anota en el libro, el neoliberalismo económico avanzó en la reducción de la inflación, el aumento de las reservas internacionales netas y de las exportaciones, y el logro de un crecimiento económico débil, pero finalmente positivo. Pero, el neoliberalismo económico fracasó en lograr que ese crecimiento estuviera acompañado de generación de empleo; también fracasó en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. De hecho, ahora hay más desempleados, más pobres y mayor desigualdad. El autor, en este libro, trata de dar una respuesta a la dicotomía que existe entre una macroeconomía que va bien y una microeconomía que no camina.

No obstante la contundencia de los resultados antes mencionados, algunos de los neoliberales todavía insisten en aplicar recetas que actualmente ni

sus maestros se atreverían a sostener. Señalan que lo que ha pasado es que no se hicieron bien las cosas y que lo más conveniente es iniciar “la segunda generación de las reformas”. Al respecto, sólo queda contestar con las mismas palabras de Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, quien ha señalado: “Lo que hay que hacer es reformar las reformas del Consenso de Washington”.

Dice bien el autor cuando enfatiza en la necesidad de “una economía de mercado sin neoliberalismo”. El mercado como institución existe; el mercado como ideología no lleva a nada. Cuando hay condiciones de competencia el mercado cumple las funciones que la teoría señala: los precios se regulan por el libre juego de la oferta y la demanda, y responden directamente al factor escasez; de esta manera el mercado se constituye en un eficaz mecanismo de asignación de recursos. El problema surge cuando no se dan esas condiciones de competencia y afrontamos mercados altamente fragmentados, concentrados, con información asimétrica y con exclusión de importantes sectores de la población más pobre. En esas condiciones de desigualdad e imperfección, las políticas económicas que se basan solamente en estimular el libre mercado resultan beneficiando a muy pocos y excluyendo a la mayoría.

Para emprender la senda del desarrollo sostenible que nos permita reducir la pobreza generalizada y las terribles desigualdades que caracterizan a la sociedad peruana, el autor propone transformar nuestra economía, para hacerla más productiva y competitiva, a través de un conjunto de reformas estructurales implementadas en el marco de una nueva estrategia de desarrollo sustentada en “una economía abierta y competitiva, con equidad y desarrollo, humano, mediante la combinación inteligente, creativa y realista de las fuerzas del mercado libre con el Estado, en el marco de estabilidad macroeconómica, competitividad microeconómica y solidez institucional”. Con ello se combina la acción del mercado en la asignación de los recursos de la economía, y del Estado como agente regulador y promotor del desarrollo y su influencia sobre la equidad social.

Pero la obra de Heber Jaime Barreto no se limita sólo a cuestionar las estrategias tradicionales de desarrollo, sino también a demostrar que los “logros macroeconómicos” que exhibe el gobierno del presidente Alejandro Toledo, no corresponden totalmente a su administración, y que más bien son atribuibles a las reformas aplicadas parcialmente en la primera mitad de la década de los

noventa, al entorno internacional extraordinariamente favorable y al incremento significativo de la deuda pública. Sin embargo, el autor también reconoce que el logro más importante del gobierno de Alejandro Toledo es haber mantenido la estabilidad macroeconómica heredada de la década de los noventa: “Su mérito principal ha sido evitar retrocesos, más que lograr avances significativos en el desarrollo económico y social del país”, señala el autor del presente libro.

Los capítulos en los que se divide el libro sugieren importantes temas de reflexión y debate acerca de la estrategia de desarrollo más conveniente para nuestro país. Por ello, me honro en presentar a los estudiosos y analistas de nuestra economía, comunidades académicas, políticos y público en general, el valioso aporte del economista Heber Jaime Barreto, contenido en las páginas de esta obra. Al terminar esta breve presentación felicito a su autor por la culminación de este libro y por su vocación docente y de investigación.

Enrique Cornejo Ramírez

Lima, febrero de 2006

INTRODUCCIÓN

La crisis económica y el caos social de finales de la década de los ochenta puso en evidencia el fracaso de la estrategia de desarrollo, basada en la protección de los mercados y la intervención activa del Estado en la economía, que se venía aplicando en el Perú desde los primeros años de la década de los sesenta, y la administración del presidente Alberto Fujimori que asumió al poder a principios de los años noventa aprovechó las circunstancias para adoptar una nueva estrategia de desarrollo, basada tanto en el mercado como asignador de recursos como en la apertura hacia el exterior; cuyos lineamientos principales están contenidos en el denominado Consenso de Washington.

En efecto, el Consenso de Washington describía un conjunto de reformas estructurales, de corte liberal, que redefinieron la nueva estrategia de desarrollo económico que adoptó el Perú para dejar atrás la vieja estrategia de desarrollo de los sesenta, setenta y ochenta. Los objetivos centrales de estas reformas estructurales aplicadas desde inicios de la década de los noventa pretendía de un lado evitar el colapso económico del país y, de otro lado, restablecer los equilibrios básicos de las variables económicas fundamentales en la estructura interna y externa de la economía y eliminar las distorsiones al libre funcionamiento del mercado así como evitar la interferencia del Estado en las decisiones económicas.

Al terminar la década de los noventa, los resultados globales de las reformas estructurales de libre mercado indicaban avances significativos hacia la estabilidad económica, en la corrección de los principales problemas estructurales que impedían los cambios en la estructura económica, en la consolidación del sector privado como líder del proceso de crecimiento y, en la modernización del aparato productivo en ciertos sectores, etc. Sin embargo, la

evolución de los indicadores sociales parecieran no haber estado en consonancia con los logros económicos. Los niveles de empleo, las tasas de pobreza, las remuneraciones reales, la distribución del ingreso, etc. no mostraron mejoras significativas, en algunos casos, registraron algún grado de deterioro.

A pesar de los resultados negativos, en el aspecto social, de las reformas estructurales, el Perú de inicios de la presente década es sustancialmente diferente al de una década atrás. Sobre todo, porque las reformas estructurales ejecutadas en la primera mitad de la década de los noventa permitieron recobrar la estabilidad económica al corregir los desequilibrios macroeconómicos fundamentales y sentar las bases y las reglas de juego para hacer más viable la economía. Sin embargo, el presidente Alejandro Toledo pregona éxito económico en los cuatro años de su gobierno mostrando como grandes “logros” los equilibrios macroeconómicos recuperados en la década de los noventa. Es decir, se atribuye “logros” en la parte macroeconómica que no le corresponden a su administración, y que más bien son atribuibles a las reformas estructurales del Consenso de Washington aplicadas en la década pasada por el ex presidente Alberto Fujimori, y al entorno internacional extraordinariamente favorable de los primeros años de la presente década.

En ese sentido, el objetivo fundamental de este trabajo es intentar dar respuesta, en base a los resultados globales vistos una década y media después de iniciada la nueva estrategia de desarrollo y materializada a través de las reformas estructurales del Consenso de Washington, con un estilo directo y un lenguaje sencillo a las siguientes interrogantes: ¿cuál era la situación económica y social del país después de una década de reformas estructurales?, ¿por qué las reformas estructurales del Consenso de Washington no dieron mejores resultados?, ¿por qué las variables macroeconómicas siguen siendo positivas en el gobierno de Alejandro Toledo, pese a la ausencia de reformas estructurales significativas y a la deficiente administración de la economía? y, finalmente, ¿qué estrategia de desarrollo se debe seguir para salir de la crisis económica y social ocasionada por las estrategias tradicionales de desarrollo?

Para cumplir con el objetivo propuesto, el presente trabajo se ha dividido en seis capítulos, los cuales se van a resumir a continuación:

El primero de ellos, es un capítulo teórico donde se presentan algunos conceptos básicos que nos permitan entender con mayor facilidad la nueva estrategia de desarrollo materializada a través de las reformas estructurales

del Consenso de Washington que se aplicaron a lo largo de la década de los noventa, comprende los antecedentes y lineamientos principales de la nueva estrategia de desarrollo, así como, la definición de reformas estructurales, tipos de reformas estructurales, los programas de estabilización y liberalización, y la secuencia entre los programas de estabilización y las reformas estructurales.

En el segundo capítulo, se describe la situación previa a la aplicación de la nueva estrategia de desarrollo a través de las reformas estructurales del Consenso de Washington. Se presenta de manera sucinta la situación económica, social y política, y las principales medidas del programa de reformas estructurales de primera y segunda generación implementadas desde inicios de la década de los noventa por el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori, así como el programa de reinserción de la economía en el sistema financiero internacional y el programa de emergencia social.

En el tercer capítulo, previamente a dar respuestas a las interrogantes planteadas anteriormente, se analiza el desempeño de las reformas estructurales del Consenso de Washington ejecutadas de manera parcial en la primera mitad de la década de los noventa. El análisis se hace en función a los principales objetivos que persigue la política económica, es decir: la estabilidad de precios, crecimiento económico, mejora del empleo, la distribución del ingreso y, el equilibrio externo.

El cuarto capítulo, está íntegramente destinado a dar respuesta a las interrogantes planteadas, se presentan los aspectos más relevantes que caracterizan la situación económica y social del país después de una década de reformas, las causas principales por las que las reformas estructurales del Consenso de Washington, implementadas por los reformadores bajo el paradigma neoliberal, no dieron mejores resultados y, las principales razones para que los indicadores macroeconómicos sigan siendo positivos en el gobierno de Alejandro Toledo, pese a la ausencia de reformas estructurales significativas y a la administración deficiente de la herencia recibida de la década de los noventa.

En el quinto capítulo, se presenta de manera general, en base a los resultados obtenidos de las estrategias tradicionales de desarrollo, una nueva estrategia de desarrollo que sirva como marco orientador para emprender un conjunto de reformas estructurales necesarias para mejorar la productividad y la

competitividad de la economía nacional, para iniciar una nueva fase de crecimiento económico sostenido con equidad social y desarrollo humano, que contribuya a combatir la pobreza y la desigualdad en sus raíces más profundas e integrar a todos los peruanos a un proceso dinámico de desarrollo.

También, en este capítulo, se presentan las condiciones necesarias para implementar la estrategia de desarrollo propuesta. La primera de ellas es utilizar el planeamiento estratégico para transformar las reformas estructurales, que son la expresión de la estrategia de desarrollo propuesta, en un plan estratégico de desarrollo y en su ejecución en el mediano y largo plazo; y en segundo lugar, se requiere de personas o reformadores honestos, innovadores, proactivos, con capacidad gerencial y visión de futuro que implementen y administren eficientemente el plan estratégico de desarrollo.

Finalmente, en el capítulo sexto que cierra el presente trabajo, se presenta a manera de resumen las principales conclusiones y algunas reflexiones sobre las estrategias tradicionales de desarrollo y sobre la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo que sirva de marco general para implementar reformas estructurales que el país necesita para salir de una vez por todas de la crisis endémica que nos caracteriza.

Quiero aclarar que esta modesta obra no es un trabajo con pretensiones académicas. De ninguna manera, es una obra dirigida de manera especial al mundo no académico y, específicamente, a todas las personas interesadas en los temas económicos del país y, sobre todo a los peruanos, que con estoicismo y coraje han soportado y siguen soportando los efectos negativos de las estrategias tradicionales de desarrollo aplicadas en el Perú a lo largo de las últimas décadas.

Heber Jaime Barreto

Lima, enero del 2006

CAPÍTULO I

ASPECTOS TEÓRICOS BÁSICOS

1. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LOS NOVENTA

1.1. Antecedentes

Hacia fines de la década de los ochenta, el Perú, al igual que la mayoría de los países de América Latina, estaba atravesando por una profunda crisis económica y social, como consecuencia de una serie de desequilibrios originados fundamentalmente, por una equivocada estrategia de desarrollo¹ basada en la protección de los mercados y la activa intervención del Estado en la economía, que se venía aplicando desde los primeros años de la década de los sesenta. De hecho, la profundidad de la crisis económica y de los problemas del sector externo ocurridos durante este lapso sólo resultan comparables con los que tuvieron lugar durante la Guerra del Pacífico.

En efecto, los años ochenta como consecuencia de la vieja estrategia de desarrollo, fueron una “década perdida” para las eco-

¹ Las estrategias de desarrollo encuentran su materialización en las políticas económicas. Por ejemplo, la política macroeconómica (fiscal, monetaria y cambiaria), políticas de desarrollo tecnológico, políticas sectoriales (agricultura e industria), políticas de desarrollo regional y las reformas estructurales.

nomías de América Latina, sobre todo para la economía peruana, la que mostraba grandes desequilibrios internos y externos, altas tasas de inflación, elevados déficit fiscales, estancamiento de la producción, desmonetización, carencia de reservas internacionales netas y, un deterioro de las condiciones sociales manifestadas en el aumento del desempleo y subempleo, en la reducción de las remuneraciones reales, en el incremento de la pobreza, más desigualdad social y deterioro de la calidad de vida de la población, etc.

En este contexto de crisis generalizada, a principios de los años noventa el Perú y la mayoría de los países de América Latina, con el apoyo y supervisión de los organismos financieros internacionales (BM, FMI, BID), adoptaron una nueva estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de los recursos como en la apertura hacia el exterior, con el objetivo de reformar sus economías y ponerlas a la altura del escenario del mercado abierto y globalizado. Los lineamientos básicos de la estrategia de desarrollo de los noventa fueron presentados magistralmente a fines de 1989 por el economista Jhon Williamson en el denominado “Consenso de Washington”.

En ese sentido, el decálogo que resume el “Consenso de Washington²”, describía un conjunto de reformas estructurales orientadas al mercado que las economías de América Latina podrían aplicar para salir de la crisis de la “década perdida” de los ochenta. Desde entonces, el Consenso de Washington, denominado posteriormente “reformas estructurales de primera generación”, se convirtió en la expresión de la nueva estrategia de desarrollo económico para el Perú y toda América Latina, con excepción de Chile que ya venía aplicando esta estrategia de desarrollo económico desde la década del setenta.

² WILLIAMSON, John. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México: Gernica, 1990.

El Consenso de Washington, denominado así porque resumía en ese momento, la opinión de los organismos localizados en Washington³; tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos; sobre la política económica recomendable para América Latina. Es decir, existía un consenso uniforme en las instituciones de Washington sobre la receta que deberían aplicar las economías latinoamericanas para dejar atrás la vieja estrategia de desarrollo económico.

Posteriormente, Naím⁴ en 1994 planteó la necesidad de aplicar reformas estructurales de “segunda generación” tendientes a fortalecer aspectos adicionales a los contemplados en la versión original del Consenso de Washington. De lo que se trataba, en palabras de los economistas estudiosos de las reformas estructurales, era de ir más allá del Consenso de Washington, es decir, a una nueva agenda de reformas estructurales, que añadidas a las reformas estructurales de primera generación formarían a fines de la década de los noventa, el denominado “Consenso de Washington extendido”.

Finalmente, es necesario precisar que los organismos localizados en Washington, mencionados anteriormente, han tenido un “Consenso” diferente cada veinte años aproximadamente para los países en proceso de desarrollo, cada vez de signo diferente al anterior. Por ejemplo, en la década de los sesenta el “Consenso” recomendaba reformas estructurales fuertemente marcadas por la intervención estatal, es decir, contrarias al libre mercado. Por eso, en Perú en las últimas cuatro décadas se aplicaron alternativamente reformas estructurales proteccionis-

³ WILLIAMSON, John. “Democracy and the Washington Consensus”. En *World Development*, Vol. 21, n.º 8, 1993, p. 1329.

⁴ WILLIAMSON, John. “Reseña sobre el Consenso de Washington”. En *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 40, n.º 3, 2003, p. 13.

ración de gran profundidad que se da simultáneamente en el plano económico, social, institucional y cultural, que implican una verdadera ruptura con las formas de producir y pensar, con los valores básicos y las instituciones preexistentes con el tipo de relaciones entre actores sociales y políticos”.

1.2.2. Tipos de reformas estructurales

Las reformas estructurales propuestas por los organismos financieros internacionales (BM, FMI, BID), dentro del marco de la estrategia de desarrollo basado tanto en el mercado como asignador de recursos como en la apertura externa, a lo largo de la década de los noventa para los países de América Latina, son de dos tipos, las reformas estructurales de “primera generación” contenidas en la versión original del Consenso de Washington y las reformas estructurales de “segunda generación” que unidas a las primeras formarían al final de la década, el denominado “Consenso de Washington extendido”.

a) Reformas estructurales de primera generación

Entendemos por reformas estructurales de primera generación a aquellas que incluyen la liberalización del comercio, reforma fiscal, la eliminación de los controles cambiarios, la liberalización del sector financiero, desregulaciones, implementación de redes de seguridad social mínimas y ciertos procesos de privatización. Estas reformas que forman parte de la versión original del Consenso de Washington están orientadas a estabilizar la economía, a mejorar la eficiencia económica y reducir las interferencias del Estado en las decisiones económicas. Los componentes del Consenso de Washington formulado y bautizado por John Williamson son⁶:

1. Disciplina fiscal, los déficit debían ser lo bastante pequeños para ser financiados sin recurrir al impuesto inflación.

⁶ WILLIAMSON, John. Op. cit., p. 13.

2. Reorientación de las prioridades del gasto público hacia infraestructura, atención primaria de salud y educación.
3. Reforma tributaria, para ampliar la base tributaria y cortar las tasas impositivas marginales.
4. Liberalización financiera, involucrando un objetivo final de tasas de interés determinadas por el mercado.
5. Un tipo de cambio unificado o un nivel bastante competitivo para inducir un rápido crecimiento con exportaciones no tradicionales.
6. Restricciones comerciales cuantitativas a ser rápidamente remplazadas por aranceles, los cuales serían progresivamente reducidos hasta alcanzar una tasa baja uniforme en el rango de 10% a 20%.
7. Abolición de las barreras que impedían la entrada de inversión extranjera.
8. Privatizaciones de empresas estatales.
9. Abolición de regulaciones que impedían la entrada de empresas nuevas o restringían la competencia.
10. La provisión de derechos de propiedad, especialmente al sector informal.

Este paquete de reformas estructurales de primera generación fue presentado a los países de América Latina como respuesta a la estrategia de desarrollo ineficiente asociada a la protección de los mercados, y a los altos niveles de intervención estatal en la economía. Fue presentado también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización a los países de América Latina.

b) Reformas estructurales de segunda generación

Las reformas estructurales de segunda generación están dadas por las llamadas “reformas institucionales” ya que apuntan a cambiar drásticamente las instituciones del Estado con

la finalidad de crear un sistema socioeconómico, eficiente, efectivo y justo. Ello supone crear un Poder Judicial autónomo, eficiente y equitativo; optimizar los servicios públicos para que respondan mejor a la sociedad; promover servicios sociales, particularmente los de educación y salud, etc.

Por otro lado, las reformas estructurales de segunda generación están orientadas a facilitar el desarrollo y la consolidación de un “sistema claramente diseñado de derechos de propiedad; un aparato regulador que evite las peores formas de fraude, comportamiento anticompetitivo y riesgo moral; una sociedad moderadamente cohesiva que exhiba confianza y cooperación social; instituciones sociales y políticas que mitiguen riesgos y administren los conflictos sociales; el respeto a la ley y un gobierno limpio, etc.

Actualmente, otra vez existe consenso en las instituciones internacionales con sede en Washington (FMI, BM, BID, etc.) en la necesidad de completar y complementar las reformas estructurales de primera generación contenidas en la versión original del Consenso de Washington, descritas en el acápite 1.2.2. (a), con las reformas estructurales de segunda generación mencionadas anteriormente, que entrañan cambios institucionales significativos. A este conjunto de reformas estructurales, de primera y segunda generación, Rodrich⁷ lo ha denominado “Consenso de Washington extendido”.

Finalmente, las reformas estructurales de segunda generación, que ahora preconizan el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tratando de desmarcarse de las reformas de primera generación del Consenso de Washington que avalaron y apoyaron decididamen-

⁷ En WILLIAMSON, John y KUCZYNSKI Pedro. *Después del Consenso de Washington: relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, UPC, Lima, 2003, p. 322.

te a inicios de la década de los noventa, tienen como uno de sus elementos centrales la reforma y modernización del Estado.

1.3. Estabilización y liberalización

Las reformas estructurales de primera generación contenidas en la versión original del Consenso de Washington encuentran su materialización en dos programas, estrechamente conectados. El primero de ellos es el programa de estabilización o reformas estructurales macroeconómicas y el segundo, el programa de liberalización⁸ de los mercados o reformas estructurales microeconómicas. Desde entonces, los programas de estabilización y de liberalización (reformas macroeconómicas y microeconómicas) inspirados en el Consenso de Washington, redefinieron la estrategia de desarrollo de corte liberal que el Perú y América Latina deberían seguir para abandonar la estrategia de desarrollo proteccionista y estatista de los años setenta y ochenta.

1.3.1. El programa de estabilización

Por programas de estabilización se entiende a un conjunto de medidas económicas cuyo objetivo principal es estabilizar los precios y corregir el déficit en la Balanza de Pagos en el corto plazo⁹. Su razón de ser es crear las condiciones adecuadas y estables para el crecimiento económico sostenido. Su ejecución consiste en aplicar de manera coherente los instrumentos de política económica en las áreas fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, de precios y de remuneraciones, etc.

⁸ La liberalización consiste en la reducción y eliminación de los obstáculos al funcionamiento del mercado. Su objetivo es permitir que el mercado se convierta en un eficiente mecanismo de asignación de recursos.

⁹ ROCA, Santiago. *Estabilización económica y ajuste estructural en América Latina*, ESAN, Lima, 1987, p.15.

- **Política fiscal**, contempla instrumentos como el gasto público, los impuestos y el endeudamiento externo e interno.
- **Política monetaria**, incluye instrumentos como la emisión monetaria, la tasa de encaje, los redescuentos, las operaciones de mercado abierto o compra y venta de valores del gobierno por parte del Banco Central y la tasa de interés.
- **Política cambiaria**, comprende la determinación del tipo de cambio y del régimen cambiario (administrado o determinado por el mercado).
- **Política comercial**, considera los derechos de importación.
- **Política de precios**, se refiere a la determinación de los precios administrados en una situación en la que el gobierno los fija dada su posición monopólica. Nos referimos, en nuestro caso, a los precios de los combustibles, la electricidad, el agua y las comunicaciones, etc.
- **Política de remuneraciones**, incluye la determinación de las remuneraciones en el sector público y la definición de reglas para determinarlos en el sector privado.

Por otro lado, en la ejecución de los programas de estabilización y de reformas estructurales microeconómicas se deben tener en cuenta los precios claves macroeconómicos, que son aquellos precios que equilibran los principales mercados. Es decir, del mercado de bienes y servicios, tanto nacionales como importados; del mercado de dinero y del mercado laboral. Según Boloña¹⁰, los precios claves macroeconómicos que equilibran estos mercados son; el tipo de cambio, los precios de bienes y servicios y, los administrados; la tasa de interés y los sueldos y salarios.

De acuerdo con los lineamientos básicos de la versión original del Consenso de Washington descritos en el acápite 1.2,

¹⁰ BOLOÑA BEHR, Carlos. *Cambio de rumbo*. IELM - SIL, Lima, 1993, p. 60.

el tipo de cambio, la tasa de interés y los sueldos y salarios deben determinarse por el libre mercado (es decir, de acuerdo a la oferta y la demanda), mientras que los precios administrados en tanto los determina el Gobierno de turno, deben calcularse con criterio de mercado.

1.3.2. El programa de liberalización

La liberalización de los principales mercados en la economía; mercado de bienes y servicios, mercado de capitales y el mercado laboral; comprende un conjunto de reformas estructurales microeconómicas. El objetivo principal es lograr una mayor eficiencia, producción y productividad. En ese sentido, la liberalización de los mercados se realizó a través de un conjunto de reformas estructurales microeconómicas inspiradas en el denominado Consenso de Washington, siendo las principales las siguientes :

- La reforma comercial
- La reforma tributaria
- La reforma financiera
- La reforma laboral, y
- La reforma de la estructura de la propiedad

Como se puede observar, los programas de estabilización y de liberalización son dos dimensiones distintas de un mismo proceso. Los programas de reformas estructurales microeconómicas vienen precedidos por un programa de estabilización o reformas macroeconómicas que se diseña para corregir los desequilibrios externos (manifestados en un déficit en la balanza de pagos), así como internos (un déficit fiscal insostenible). Es decir, los programas de estabilización son de corto plazo, cuya herramienta principal es la reducción de la demanda agregada.

Por su parte, las reformas estructurales microeconómicas tienen una dimensión más amplia y causas más variadas. Las reformas estructurales se relacionan con la adaptabilidad de la economía a cambios más profundos, algunos de los cuales no son esperados, son programas de mediano y largo plazo. De esta manera, mientras los programas de estabilización o reformas macroeconómicas conducen a la economía a un equilibrio de corto plazo, el programa de reformas estructurales microeconómicas introduce cambios fundamentales en la estructura de la economía de un país.

1.4. La secuencia entre estabilización y liberalización

La secuencia se refiere al orden de aplicación de los programas de estabilización o reformas macroeconómicas y los de liberalización o reformas estructurales microeconómicas. En la elección de la secuencia existen dos puntos de vista¹¹. El primero de ellos, sostiene que es necesario estabilizar antes de proceder a realizar las reformas estructurales microeconómicas, mientras que el segundo punto de vista, establece que no solamente ambos programas pueden realizarse simultáneamente sino que deben ejecutarse a la vez.

Al respecto, Fischer¹² señala que “existe una importante literatura sobre este tema, a partir de la cual se ha podido llegar a una respuesta estándar: es óptimo empezar por la estabilización y continuar luego con las reformas estructurales microeconómicas. Sin embargo, existen algunos países que han realizado importantes reformas estructurales microeconómicas antes de tener éxito en la estabilización de la economía. Por ejemplo, México es uno de estos países que emprendió la apertura comercial cuando experimentaba una inflación muy alta. Argentina es otro de

¹¹ VELARDE, Julio y RODRÍGUEZ, Martha. *Los problemas del orden y la velocidad de la liberalización de los mercados*. CIUP, Lima, 1992, p. 16.

¹² FISCHER, Stanley. *De la estabilización a la reactivación*. CIUP, Lima, 1992, p.15.

estos países que empezó su desarrollo de privatizaciones y de liberalización comercial antes de estabilizarse”.

Para mí, dice Fischer¹³, “la lección básica en lo referente a la secuencia de las reformas estructurales y la estabilización, es que idealmente se debería estabilizar primero, porque hasta que no se tenga un bajo nivel de inflación (objetivo central de los programas de estabilización) y un contexto macroeconómico estable, es mucho más difícil emprender las reformas estructurales como por ejemplo, la reforma comercial o la reforma de las políticas de precios de las empresas públicas”.

Por su parte, Boloña¹⁴, artífice de la política económica aplicada en el Perú en la primera mitad de la década de los noventa, es partidario de reformas estructurales extremas radicales, casi sin secuencia. Al respecto dice: “estoy convencido de que las reformas estructurales deben realizarse paralelamente al proceso de estabilización y en el menor tiempo posible. Las reformas estructurales que no se hacen en los primeros momentos difíciles de la estabilización ya no se hacen más”. En consecuencia, continúa diciendo Fischer¹⁵, nunca es sabio decir “no emprendamos las reformas estructurales necesarias porque las condiciones no son las ideales”. Por tanto, si se tiene la oportunidad de elegir, es preferible estabilizar primero, pero no dejar de lado las reformas estructurales sólo porque el momento no es óptimo.

Desde mi particular punto de vista, la secuencia entre los programas de estabilización o reformas macroeconómicas y de reformas estructurales microeconómicas, depende de la situación económica del país en que se va a implementar dichas medidas de política económica. Por ejemplo, en los casos en que la mag-

¹³ FISCHER. Op. cit., p. 16.

¹⁴ BOLOÑA, Carlos. Op. cit., pp. 54-55.

¹⁵ FISCHER. Op. cit., p. 16.

nitudo de los desequilibrios macroeconómicos es manejable y donde las distorsiones originadas por las trabas y los controles no son tan significativos, es preferible estabilizar primero y luego emprender las reformas estructurales microeconómicas.

Por el contrario, si la situación es de crisis generalizada, como la que atravesaba el Perú a fines de la década de los ochenta, las reformas estructurales microeconómicas se vuelven imprescindibles para realizar un cambio radical en la conducción de la economía. Es decir, en estas circunstancias se requiere aplicar simultáneamente tanto un programa de estabilización o de reformas macroeconómicas como de reformas estructurales microeconómicas, llamadas también reformas de primera generación.

CAPÍTULO II

APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. LA SITUACIÓN PREVIA

En lo transcurrido de la década de los ochenta, y de manera especial entre 1988 y principios de 1990, el Perú profundizó su crisis estructural iniciada desde mediados de la década de los setenta, como consecuencia de la política económica inspirada en la desprestigiada estrategia de desarrollo basada en la protección de los mercados y la intervención activa del Estado en la economía, en la versión populista¹⁶, aplicada durante la segunda mitad de la década de los ochenta por la administración del presidente Alan García Pérez.

Los resultados son bastante conocidos por todos los peruanos, sin embargo, es conveniente recordar sucintamente algunos antecedentes que nos permitirán tener una visión económica, social y política más cabal de las circunstancias en la que se puso en marcha el programa de reformas estructurales (macroeconómicas y microeconómicas) del Consenso de Washington, elementos principales de la

¹⁶ El populismo es un enfoque de la economía que enfatiza el crecimiento y redistribución de ingreso y deja de lado los riesgos de la inflación, déficit fiscales, restricciones externas y la reacción de los agentes económicos frente a políticas contrarias al libre mercado.

nueva estrategia de desarrollo que acababa de estrenarse a principios de la década de los noventa, como respuesta a la vieja estrategia proteccionista e intervencionista que se venía aplicando desde principios de la década de los sesenta.

1.1. Situación económica

A principios de la década de los noventa la situación económica del país se caracterizaba por una crisis generalizada. En efecto, la inflación acumulada de julio de 1985 a julio de 1990 alcanzó la tasa de 2,2 millones por ciento. El crecimiento del producto bruto interno (PBI) acumulado en dicho periodo cayó en 7,0%. El producto bruto interno per cápita llegó a 720 dólares, cifra menor que la de 1960, y las reservas internacionales netas (RIN) fueron negativas en 300 millones de dólares, el tipo de cambio oficial denominado MUC, donde se transaban aproximadamente el 30% de las importaciones, era menos de un tercio del tipo de cambio del mercado paralelo.

Por otro lado, durante la gestión del gobierno aprista, el déficit fiscal y cuasi fiscal alcanzó 16% del producto bruto interno. La presión tributaria cayó de 14,4% a sólo 4,1% del producto bruto interno. La liquidez total se redujo del 17% a solo 6,0% del producto bruto interno. Las empresas estatales perdieron 1 653 millones de dólares¹⁷.

Asimismo, la intermediación financiera había disminuido significativamente. Se había aislado de la comunidad financiera internacional al seguir una política unilateral de no pago de la deuda externa. El país fue calificado de “inelegible” para nuevos créditos, tanto de los organismos multilaterales como de la banca y los proveedores. La deuda externa se incrementó de 13 a 20 mil millones de dólares, con atrasos del orden de 2 000

¹⁷ BOLOÑA BEHR, Carlos. *Experiencias para una economía al servicio de la gente*. Editorial Economía Nueva, Lima, 2000, p. 75.

millones de dólares con los organismos multilaterales. Durante el primer semestre de 1990 el caos macroeconómico se ahondó, tal como se puede observar en el Cuadro 1 del Anexo Estadístico.

1.2. Situación social

La pobreza afectó aproximadamente a 12 millones de peruanos y la pobreza extrema a 5 millones. Los gastos de consumo cayeron 46% entre 1986 y 1990. El ingreso mínimo legal se redujo en 50%. Los gastos en salud y educación cayeron 15% en términos reales. El gasto social por persona se redujo de 46 dólares en 1986 a 12 dólares en 1990 (ver Cuadro 2 del Anexo Estadístico), es decir, 75% menos en relación a comienzos de la década.

Por otro lado, en el campo laboral, la tasa de desempleo abierto, que es el único que puede ser detectado por las encuestas, aumentó de 4,8% en 1987 a 7,9% en 1989 y a 8,3% en 1990, y el subempleo se incrementó del 34,9% en 1987 a 73,5% en 1989 y a 86,4%¹⁸ en 1990. Como se puede apreciar las cifras correspondientes a los niveles de empleo eran sumamente críticas.

1.3. Situación política

El fenómeno terrorista iniciado en el Perú en mayo de 1980, avanzó de manera alarmante durante la segunda mitad de la década del ochenta. La víctimas de la vesania terrorista entre pobladores civiles, sobre todo campesinos, pasaron de 1 437 a 3 022. Los atentados se incrementaron de 2 050 en 1985 a 3 149 en 1989. El número de torres de alta tensión dañadas por los subversivos se elevó de 107 a 276¹⁹.

¹⁸ CUANTO. *Ajuste y economía familiar, 1985-1990*. Editorial Navarrete, Lima, 1993. p. 29.

¹⁹ BOLOÑA. Op. cit., p. 76.

2. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

A principios de la década de los noventa, en medio del caos económico, social y político, descrito sucintamente en el acápite anterior, la administración del presidente Alberto Fujimori que ascendió al poder aplicó un drástico programa de reformas estructurales, cuyo objetivo principal era adherirse a la nueva estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de los recursos como en la apertura hacia el exterior. El programa de reformas estructurales estuvo basado en gran parte en el denominado Consenso de Washington descrito en el acápite 1.2 del capítulo anterior.

Dada la magnitud de los desequilibrios macroeconómicos y las distorsiones existentes a principios de la década de los noventa, el programa de reformas estructurales de primera generación requirió la aplicación de un programa de estabilización o reformas macroeconómicas con reformas microeconómicas simultáneo, cuyas características están descritas en los acápites 1.3.1 y 1.3.2 del capítulo anterior. Es decir, la política económica de la década de los noventa tuvo dos componentes estrechamente conectados: el programa de estabilización económica o reformas macroeconómicas y el programa de reformas estructurales microeconómicas, complementados con el programa de reinserción en el sistema financiero internacional y, el programa de emergencia social.

2.1. Reformas estructurales de primera generación

2.1.1. El programa de estabilización o reforma macroeconómica

La ejecución de la nueva estrategia de desarrollo en el Perú de la década de los noventa, se dio inicio con el programa de estabilización o reformas macroeconómicas a partir del 8 agosto de 1990, diez días después de iniciado el gobierno de Alberto Fujimori, sus objetivos principales fueron: la reducción drástica de la inflación, la reinserción del país en el siste-

ma financiero internacional, y solucionar la crisis de la balanza de pagos. Para este fin el programa de estabilización contemplaba, como elemento principal, la eliminación de los desequilibrios fundamentales de la economía la cual implicaba la eliminación del déficit fiscal, un adecuado control monetario, la unificación y estabilización del tipo de cambio y la corrección y estabilización de los precios y tarifas públicas, etc.

Estas correcciones serían radicales²¹, dentro de un esquema de un programa de “*shock*” (conocido popularmente como el “Fujishock”). De esta manera se buscaba cambiar radicalmente las expectativas y generar credibilidad entre los agentes económicos. Los instrumentos de política económica que el gobierno maneja para alcanzar los objetivos de los programas de estabilización son: la política fiscal, la política monetaria, la política cambiaria, la política comercial, la política de precios y la política de remuneraciones. Estas políticas están descritas en el acápite 1.3.1 del capítulo anterior. En consecuencia, los principales componentes del programa de estabilización o reformas macroeconómicas puesto en marcha el 8 de agosto de 1990 fueron los siguientes:

Política fiscal

- a) Normas de austeridad fiscal: desactivación del INACOS y del ICE. Prohibición de nuevas contrataciones y adquisiciones.
- b) Aumento de tarifas públicas, gasolina: 30%, 40%, electricidad: 5 270% (máximo), teléfonos: 1 295% (máximo).
- c) Creación del Comité de Caja.
- d) Impuestos:

²¹ Entre julio y octubre de 1990, el consumo per cápita cayó 26,4%. La caída más pronunciada fue en los servicios de salud, que cayeron 88%. Instituto Cuanto, *Ajuste y economía familiar 1985-1990*. Lima, Cuanto, 1991, p.83.

- IGV: nueva tasa del 11%. Se mantienen las tasas del 2,0% del Impuesto de Promoción Municipal y del 1,0% para la defensa.
- Eliminación de la mayoría de las exoneraciones al IGV, ISC y los aranceles.
- Imposición de una contribución extraordinaria del 1,0% del patrimonio a las personas naturales y jurídicas.
- Impuesto extraordinario a las exportaciones por el 10% del valor FOB.

Política monetaria

- a) Disminución del encaje marginal de 80% a 64%.
- b) Se continúan permitiendo los depósitos en moneda extranjera en el sistema financiero.
- c) Al no modificarse los límites máximos a las tasas de interés, éstas quedan sujetas al mercado.
- d) Eliminación de los controles a las tasas de interés.

Política cambiaria

- a) Unificación del mercado.
- b) Flotación sucia del tipo de cambio.
- c) Se eliminan las restricciones (licencias previas y prohibiciones, excepto en el caso de 13 partidas, que siguen prohibidas).

Política comercial

- a) Se fija el arancel mínimo en 10% y el máximo en 50%.
- b) Eliminación de las restricciones a las importaciones.

Política de precios

- a) Un incremento significativo en los precios de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales.

Política de remuneraciones

- a) Bonificación extraordinaria del 100%.
- b) Aumento del salario mínimo en 400%, a 16 millones de intis.
- c) Prohibición de nuevos aumentos en las empresas públicas hasta diciembre de 1990.
- d) Eliminación de la indexación de salarios del sector público.

Este conjunto de medidas de política económica implementadas a partir de agosto de 1990, si bien son de estabilización o reformas macroeconómicas, implican también un avance en las reformas estructurales microeconómicas.

2.1.2. Las reformas estructurales microeconómicas

Las reformas estructurales microeconómicas emprendidas desde los primeros años de la década de los noventa con asistencia técnica y financiera del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estaban destinadas a eliminar las múltiples distorsiones que habían obstruido por décadas el crecimiento económico y a reforzar el rol del mercado en la actividad económica del país, así como complementar el programa de estabilización o reformas macroeconómicas descrito en el acápite anterior .

El proceso de reformas estructurales microeconómicas en el Perú se dio inicio junto con las medidas del programa de estabilización o reformas macroeconómicas en agosto de 1990, la decisión se fundamentó en que no se podía estabilizar sin eliminar al mismo tiempo las numerosas distorsiones existentes en la economía, las cuales en gran medida habían causado la inflación²². Es decir, se adoptó la segunda propuesta de la

²² VELARDE y RODRÍGUEZ. Op. cit., p. 51.

secuencia entre ambos programas descrito en el acápite 1.4 del capítulo 1.

Sin embargo, se procedió inicialmente con cierta lentitud no sólo en la formulación de las propuestas de reformas estructurales de primera (macroeconómicas y microeconómicas) y de segunda generación, sino en la prioridad que efectivamente se otorgó a la liberalización de los mercados (de bienes y servicios, de capitales y laboral), a la privatización de las empresas públicas, la reforma del Estado, y la reforma de las instituciones.

Posteriormente, a partir de marzo de 1991, con el cambio de ministro de Economía y Finanzas²³, se empezaron a tomar una serie de medidas orientadas tanto a profundizar en unos casos e iniciar en otros las reformas estructurales de primera y segunda generación que permitieran modernizar el país y modificar su estructura productiva. Sin embargo, la secuencia de las reformas estructurales de primera generación estuvo un poco equivocada. Por ejemplo, se liberalizó demasiado rápido el mercado de capitales y se redujo abruptamente los aranceles, etc. Las principales reformas estructurales de primera generación, que se adoptaron en la primera mitad de la década los noventa fueron las siguientes:

- a) La reforma comercial.
- b) La reforma tributaria.
- c) La reforma financiera.
- d) La reforma laboral, y
- e) La reforma de la estructura de la propiedad.

²³ En enero de 1991 el ministro Hurtado Miller renunció y fue reemplazado por Carlos Boloña, economista radicalmente neoliberal.

La reforma comercial

La reforma comercial adoptada tuvo dos objetivos²⁴: El primero, de mediano plazo, era incrementar la competencia del sector transable de la economía, al facilitar una asignación de recursos más eficiente basada en las señales de los precios internacionales. El segundo, de corto plazo, era de poner un techo a los precios domésticos de los bienes transables, para reforzar el proceso de desinflación. Las principales medidas adoptadas en el marco de la reforma comercial fueron:

- a) Se redujeron los aranceles de aduanas a sólo dos tasas de 15% y 25%.
- b) Se eliminaron los instrumentos paraarancelarios (licencias previas y prohibiciones).
- c) Se eliminaron los instrumentos de promoción de exportaciones (CERTEX y FENT).
- d) Se impusieron restricciones a las sobretasas arancelarias, aplicable a los productos agrícolas.
- e) Se eliminaron diversos controles y monopolios de exportación, así como la certificación de exportaciones y otros sobrecostos, etc.
- f) Se aprobaron normas *antidumping* y derechos compensatorios, etc.

La reforma tributaria

La reforma tributaria emprendida a principios de la década de los noventa, tuvo los siguientes objetivos²⁵:

1. Elevar la recaudación tributaria del 5,0% del PBI al 15% del PBI.

²⁴ VELARDE y RODRÍGUEZ. Op. cit., p.38.

²⁵ BOLOÑA. Ibíd., p.119.

2. Simplificar el sistema tributario: reducir los impuestos de más de 200 a sólo 5.
3. Aplicar impuestos neutros a la actividad económica: Impuesto General a la Ventas (IGV o Impuesto al Valor Agregado), Impuesto a la Renta (IR), Impuesto a las Importaciones (IM) e Impuestos Selectivos al Consumo (ISC), como por ejemplo a los combustibles, gaseosas, cerveza, etc.
4. Aplicar impuestos de corte general y con tasas uniformes en lo posible, y
5. Igualdad ante la ley, evitando exoneraciones y privilegios para los distintos agentes Económicos.

La reforma financiera

La reforma financiera tuvo como principales objetivos²⁶ la eliminación de la represión financiera, el desarrollo del mercado de capitales y la reducción de los costos de transacciones en las operaciones de financiamiento. Las principales medidas adoptadas en el marco de esta reforma fueron las siguientes:

- a) Liberalización total del mercado cambiario y de tasas de interés.
- b) Privatización y reestructuración de diversas instituciones financieras.
- c) Nueva ley de instituciones financieras.
- d) Liberalización del mercado de seguros y reaseguros, y
- e) Nueva legislación para el sistema cooperativo y se liquidó el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP).

²⁶ VELARDE y RODRÍGUEZ, Op. cit., p. 45.

La reforma laboral

El objetivo de la reforma en el mercado laboral fue su flexibilización, tanto a través de la libre entrada o salida de éste como de la libre determinación de los salarios y la reducción de los costos laborales²⁷. Las principales medidas adoptadas en el marco de esta reforma fueron las siguientes:

- a) Eliminación de la estabilidad laboral.
- b) Definición de contratos de naturaleza temporal, sistema de contratación de mano de obra juvenil, definición de causales de despido por faltas graves.
- c) Agilización de procedimientos para la aprobación de reducción de personal y suspensión total o parcial de labores por causa de fuerza mayor.
- d) Eliminación de la obligatoriedad del salario mínimo legal.
- e) Transferencias de los fondos de compensación por tiempo de servicios (CTS) al sistema financiero y efecto cancelatorio del pago de las mismas.
- f) Limitación del derecho de huelga en servicios esenciales, y
- g) Libertad sindical.

La reforma de la estructura de la propiedad

Esta reforma estructural consiste en dar preeminencia a la propiedad privada mediante la privatización de las empresas estatales, incluyendo las de servicios públicos. En ese sentido, la reforma de la propiedad, implementada a lo largo de la década pasada, se dio inicio con la venta de

²⁷ BOLOÑA. Op. cit., p. 76.

las empresas públicas y posteriormente con la transferencia de ciertas funciones del Estado al sector privado.

Al inicio de la reforma el número de empresas controladas por el gobierno llegó a ser aproximadamente 186, 136 no financieras y el resto ligadas al sistema financiero, cuyas actividades generaban el 15% del PBI, y los empleados ascendían a 200 mil. Las empresas más importantes se encontraban en los sectores de petróleo (Petroperú y Promar), energía (Electroperú y Electrolima), minería (Centromín y Tintaya) y telecomunicaciones (Empresa Nacional de Telecomunicaciones y Compañía Peruana de Teléfonos), etc.

Para tal efecto, se creó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) como organismo encargado de la venta de las empresas públicas al sector privado. Se empezó a privatizar en 1991, hasta mediados de la década de los noventa. Después de 1997, el proceso de privatización se desaceleró debido a la recesión, originada fundamentalmente por la crisis asiática y el fenómeno de El Niño, pero a fines de diciembre del año 2000 habían sido vendidas aproximadamente 200 empresas, obteniendo ingresos aproximados a los 9 232 millones de dólares y compromisos de inversión de alrededor de 11 430 millones de dólares.

2.2. Reformas estructurales de segunda generación

También se intentó aplicar de manera incompleta y sin convicción reformas estructurales de segunda generación (que unidas a las de primera generación formarían al final de la década el denominado Consenso de Washington extendido), siendo las principales las siguientes:

- a) La reforma del Estado.
- b) Las reformas institucionales.

2.2.1. La reforma del Estado

El objetivo de esta reforma estructural era reducir el tamaño del Estado, así como la intervención de éste en la economía²⁸. Las principales medidas adoptadas fueron:

- a) Reestructuración del Estado.
- b) Reforma del gasto público.
- c) Atención de la pobreza extrema.
- d) Protección del medio ambiente.

2.2.2. Las reformas institucionales

Sólo algunas medidas relacionadas con el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Jurado Nacional de Elecciones se llevaron a cabo en la primera administración de Alberto Fujimori.

3. LA REINSERCIÓN EN EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

Como objetivo del programa de estabilización de la economía (ver acápite 2.1.1 de este capítulo) la re inserción del Perú en el sistema financiero internacional era un reto de primera magnitud y gran urgencia en julio de 1990. El primer paso para lograr la re inserción en el sistema financiero internacional era reiniciar las relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y pagarle los intereses adeudados desde setiembre de 1984; luego, resolver los atrasos pendientes con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, finalmente convocar a una reunión con el Club de París en donde el Perú debería solicitar la condonación de una parte significativa de la deuda con las agencias oficiales y países a fin de hacer posible su servicio.

²⁸ BOLOÑA. Op. cit., pp.78,79.

En ese sentido, se esperaba que el Perú lograra la reprogramación de los acuerdos con el Club de París por el periodo de duración del Programa de Acumulación de Derechos con el FMI²⁹.

Además, se precisaría de la contribución de un “Grupo de Apoyo” con el propósito de poder financiar los requerimientos de divisas a través de un crédito puente de aproximadamente 1 300 millones de dólares para los años 1991 y 1992 (522 millones en el primer año y 728 millones para el siguiente) y de esta manera dar tiempo para que el programa económico rindiera sus frutos.

El primer paso dentro del proceso de reinserción lo dio el Perú durante la reunión de gobernadores del BID realizada en Nagoya, en abril de 1991 (previamente, gracias a la intervención del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar³⁰. Fujimori tuvo la ocasión de reunirse con los presidentes de los organismos financieros internacionales, quienes le ofrecieron apoyo para la reinserción a condición de que el Perú implemente las reformas estructurales del Consenso de Washington), donde se establecieron los contactos con los países acreedores y con los organismos internacionales con la finalidad de lograr un programa económico viable.

Tanto los organismos internacionales como los países integrantes del Club de París manifestaron su complacencia de que el país se reincorpore a la comunidad financiera internacional, pero para que ello se produzca el Perú debería realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar ese objetivo. En otras palabras, se debería presentar un programa económico viable tanto interna como externamente. Es decir, un programa económico inspirado en el Consenso de Washington.

²⁹ El Programa de Acumulación de Derechos es un mecanismo creado para restablecer la confianza luego de haber aplicado un esquema unilateral de pago a la deuda externa.

³⁰ BOLOÑA, Op. cit., p. 23.

Debido a las dificultades económicas del país y dada la magnitud de los atrasos de la deuda peruana, no olvidemos que la deuda se dejó de pagar a partir de 1984, la viabilidad del programa necesariamente debía pasar por una refinanciación de las deudas con el Club de París con un alivio significativo para el período 1991-1992 y el arreglo con el resto de acreedores a partir de 1993.

Una vez conformado el Grupo de Apoyo, cuyos integrantes eran los principales acreedores del Club de París, el Fondo Monetario Internacional aprobó el programa peruano para el período 1991-1992, el 12 de setiembre de 1991. Este programa, entre otros aspectos, contemplaba la regularización de los atrasos con el BID en setiembre de 1991, con el FMI en diciembre de 1992 mediante el Programa de Acumulación de Derechos de Giro, y la negociación con el Club de París de los atrasos y vencimientos de 1991 y 1992, que se realizó el 17 de setiembre de 1991.

Asimismo, se contempló el pago de todos los vencimientos corrientes de la deuda a los organismos internacionales y de América Latina y de los vencimientos refinanciados al Club de París. Con relación al resto de acreedores se supuso que no se solucionarían los atrasos ni se realizarían pagos hasta el año 1993, los que serían contemplados en el nuevo programa económico con el FMI que debería ser firmado a comienzos de dicho año.

Finalmente, en 1996 se llegó a un acuerdo definitivo de reestructuración de la deuda³¹ con los países miembros del Club de París y, en marzo de 1997 se llegó a cerrar la reestructuración de la deuda con la banca privada. De esta manera, después de un largo proceso, el Perú se reinsertó en la comunidad financiera internacional.

³¹ No existió información oficial detallada sobre los términos de negociación de la deuda externa; es decir fue un proceso poco transparente.

4. EL PROGRAMA SOCIAL

Para enfrentar los costos sociales del programa de reformas estructurales de primera generación, el gobierno puso en marcha a partir de agosto de 1990 un programa de emergencia social (PES), pero fue desactivado a fines de ese mismo año por falta de recursos y gerencia. En 1991 muy poco se hizo en esta materia para aliviar la pobreza de millones de peruanos. Sin embargo, a partir de 1992 la atención del gobierno a los programas sociales fue creciendo gradualmente, pero sin llegar a satisfacer las necesidades de la población más vulnerable del país.

La administración de los programas sociales en la década de los noventa se centralizó en el Ministerio de la Presidencia a través de diversos programas, entre los más importantes: FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social), PRONA (Programa Nacional Agroalimentario) e INABIF (Instituto Nacional de Bienestar Familiar). El programa de emergencia social con mayor presupuesto durante los años noventa fue FONCODES.

En términos generales, en la política social durante la década de los noventa predominó las acciones de corto plazo con los programas de asistencia social y las obras de infraestructura. Se careció de planes de mediano y largo plazo o de inversión social en sectores clave para el desarrollo como la educación, la salud y el empleo.

Es decir, no existió a lo largo de la década de los noventa una política social articulada a estrategias de desarrollo integral, combinada de manera coherente y equilibrada con programas económicos, políticas de empleo, etc. que puedan contribuir de manera eficaz a combatir la pobreza y la desigualdad que aquejaba a millones de peruanos. Es decir, mientras el contingente de pobres aumentaba como consecuencia del programa de estabilización y reformas estructurales del Consenso de Washington, muy poco se hacía para aliviar esta situación.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Los principales resultados de la estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de recursos y en la apertura al exterior y materializada a través de las reformas estructurales del Consenso de Washington (macroeconómicas y microeconómicas) e implementadas en el Perú a lo largo de la década de los noventa, bajo el paradigma neoliberal, y de manera especial en la primera administración del presidente Alberto Fujimori, se van a analizar de manera general en el impacto que han tenido en los principales objetivos que persigue la política económica, esos objetivos son: estabilidad de precios, crecimiento económico, mejora del empleo, distribución del ingreso y equilibrio externo. El análisis y resultados de cada uno de estos objetivos se presenta, en un lenguaje sencillo y directo, a continuación.

1. ESTABILIDAD DE PRECIOS

La estabilidad de precios representa la falta de variaciones importantes en los precios de una economía, de forma más precisa, la permanencia del nivel general de precios en el tiempo. Para definir si existe o no estabilidad de precios es necesario elegir un determi-

nado indicador de precios y compararlo con su evolución en el pasado para calificar si sus variaciones son o no importantes. En ese sentido, el indicador es la inflación, que vamos a analizar a continuación.

1.1. Control de la inflación

Indudablemente, uno de los principales logros del programa de reformas estructurales de primera generación, sobre todo de las reformas macroeconómicas, implementadas a principios de la década de los noventa y profundizadas a partir de marzo de 1991, es sin duda alguna, el control de la inflación que corroía los ingresos de todos los peruanos, sobre todo de los más pobres y excluidos. Según Boloña, controlar la inflación significa alcanzar niveles internacionales³².

En efecto, la tasa de inflación, fenómeno caracterizado por el incremento permanente y generalizado de los precios en la economía, anual de 7 649,7% en 1990 (en el mes de agosto de ese año como consecuencia de la reforma macroeconómica la inflación fue de 412%, es decir los precios aumentaron en promedio algo más de 5 veces, tal como se puede observar en el Cuadro 3 del Anexo Estadístico) ha sido drásticamente reducida a lo largo de la década de los noventa hasta llegar a sólo 3,7% en el 2000. La evolución de la inflación a lo largo de la década de los noventa se puede observar en el Cuadro 4 del Anexo Estadístico.

Estos resultados han sido posibles gracias a un manejo disciplinado de las finanzas públicas y de la política monetaria. Es decir, la estricta disciplina fiscal y monetaria ha sido la clave de la estrategia antiinflacionaria que ha permitido la eliminación del desequilibrio fiscal y su financiamiento con emisión monetaria que fue la causa principal de la inflación. Además, el éxito

³² BOLOÑA. Op. cit., p.59.

del programa de reformas macroeconómicas en el control de la inflación, también se debe en gran medida, a la liberalización y desregulación de los mercados a través de las reformas estructurales microeconómicas.

a) Disciplina fiscal

Uno de los logros más importantes en este campo ha sido, sin lugar a dudas, el manejo disciplinado de las finanzas públicas, sobre todo, en la primera mitad de la década de los noventa. Contribuyendo de esta manera a restablecer la confianza en los agentes económicos y controlar la inflación que en gran medida era causada por elevados déficits fiscales y la forma como se financiaba.

Como resultado de ello, el déficit fiscal (la diferencia entre los ingresos corrientes y de capital, contrastados con los gastos corrientes, a los que se suman los intereses de la deuda interna y externa) se ha reducido de un nivel de 6,5% del producto bruto interno (PBI) en 1990 a 2,5% en el 2000 (en 1998 y 1999 fue de 0,7% y 1,3% respectivamente). Por otro lado, se ha logrado una mayor recaudación fiscal que ha elevado la presión tributaria desde un nivel de 8,2% del PBI en 1990 a 12,1% en el 2000. La evolución del déficit fiscal y la presión tributaria se muestra en el Cuadro 5 del Anexo Estadístico.

El financiamiento del déficit fiscal con recursos externos, a diferencia que en la década de los ochenta que se hacía con emisión del Banco Central de Reserva del Perú (BCR); la eficiente labor fiscalizadora de la Superintendencia Nacional Tributaria (SUNAT), la ampliación del universo de contribuyentes; la reducción del gasto público, en lo que se refiere por ejemplo, a la inversión pública, remuneraciones del sector público y en el gasto social, etc., la modernización de la legislación tributaria; así como la tecnificación de los mecanismos de fiscalización han sido algunos de los factores que

han contribuido al éxito fiscal y consiguientemente a la reducción de la inflación.

b) **Disciplina monetaria**

En los años de aplicación del programa de reformas estructurales (macroeconómicas y microeconómicas) de primera generación del Consenso de Washington, el gobierno por intermedio del Banco Central de Reserva del Perú (BCR) jugó, en el terreno monetario, su principal batalla: profundizar la lucha contra la inflación, instaurando una estricta disciplina monetaria.

Como resultado de esto, la emisión monetaria (impresión de billetes o acuñación de monedas), una de las variables que explica la evolución de la liquidez del sistema bancario, se redujo de 5 214% en 1990 a 5,2% en el 2000. Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 4 del Anexo Estadístico la reducción de la emisión monetaria ha seguido un ritmo oscilante a lo largo de la década de los noventa. Esto se explica principalmente por la compra de divisas del Banco Central de Reserva (BCR) en el mercado cambiario.

La participación del Banco Central de Reserva en el mercado cambiario (durante el régimen de los noventa el dólar nunca fue libre, siempre existió la “flotación sucia”³³) ha contribuido, por un lado, a incrementar las reservas internacionales netas (RIN) que sumadas a las provenientes de los capitales de largo plazo, producto de las privatizaciones, ascendían a más 8 000 millones de dólares en el 2000 (ver Cuadro 9 del Anexo Estadístico), de los cuales sólo 4 mil millones aproximadamente eran del gobierno, y por otro lado, ha contribuido a deteriorar el tipo de cambio.

³³ En un régimen de “flotación sucia” el tipo de cambio flota en el mercado, sin embargo el Banco Central de Reserva interviene comprando o vendiendo dólares cuando lo considere necesario.

En términos generales, la política monetaria ha sido eficaz para combatir la inflación porque el BCR ha cumplido fielmente su compromiso de mantener una estricta disciplina monetaria. Desde agosto de 1990 la contracción real de la emisión monetaria se ha traducido en la eliminación de crédito del sistema bancario y por ende del sector productivo, y en la eliminación de toda financiación del sector público. Estos compromisos formaron parte de las cartas de intención firmadas por el gobierno y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a partir de 1993.

c) **Liberalización y desregulación de los mercados**

Por otro lado, para tener éxito en estabilizar los precios, se requería además, remover los numerosos controles que existían y emprender una serie de reformas estructurales microeconómicas orientadas a la liberalización de los mercados³⁴. Es decir, no se podía estabilizar los precios sin eliminar al mismo tiempo las numerosas distorsiones existentes en la economía, las cuales en gran medida habían causado la inflación en la segunda mitad de la década de los ochenta.

En ese sentido, mediante las reformas estructurales microeconómicas descritas en el acápite 2.1.2 del capítulo anterior, se liberalizaron los principales mercados como el mercado de bienes y servicios, el mercado de dinero y el mercado laboral, etc. La liberalización estuvo acompañada, además, de un proceso de desregulación de toda la economía, con el propósito de dejar que el mercado “asignara libremente” los bienes y factores, lo que debería contribuir a una mejor eficiencia.

Los logros alcanzados en este campo también fueron significativos; por ejemplo se liberalizó los precios de los bienes y servicios, la tasa de interés, el tipo de cambio y los salarios,

³⁴ VELARDE y RODRÍGUEZ. Op. cit., p. 25.

etc. Es decir, ahora se determinan por el mercado. Además, se han liberalizado el comercio exterior al haberse reducido los aranceles, eliminando los paraarancelarios y liberarse en gran medida el mercado cambiario.

Por otro lado, los mercados que eran regulados por el Estado fueron desregulados desde el inicio, y los monopolios artificiales producto de las regulaciones han sido eliminados casi en su totalidad. Es decir, se han desmontado esquemas intervencionistas y estatistas ineficientes; sin embargo, y a pesar de los logros obtenidos durante la década de los noventa, sobre todo en la primera mitad de la década, todavía no se ha logrado reemplazar por algo mejor hasta el día de hoy.

Finalmente, estabilizar los precios es una tarea muy difícil; es muy doloroso y cuesta mucho sacrificio, sobre todo para los más pobres y excluidos, pero las reformas estructurales microeconómicas del Consenso de Washington son absolutamente necesarias para tener éxito en la estabilización de los precios a través de las reformas macroeconómicas. No hay duda de ello.

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO

En los años de ejecución de las reformas estructurales del Consenso de Washington, dentro del marco de la estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de recursos como en la apertura externa, la actividad económica en el Perú ha seguido un ritmo oscilante, tal como se puede observar en el Cuadro 6 del Anexo Estadístico. En efecto, durante los primeros años de la década de los noventa la evolución del producto bruto interno (PBI), que representa el valor de los bienes y servicios finales que se producen en la economía durante un año³⁵, fue marcadamente negativa: -5,1% en 1990 y -0,4% en 1992, respectivamente.

³⁵ En el campo de análisis macroeconómico y de la comprensión de la realidad económica, se concibe al Producto Bruto Interno (PBI) como el indicador más importan-

Luego de una prolongada recesión profundizada por el programa de reformas estructurales de primera generación, a partir de 1993 se inicia la reactivación productiva alentada fundamentalmente por el incremento de las exportaciones no tradicionales debido al aumento de la demanda internacional, por el flujo de capitales de corto plazo y por incremento del gasto público, sobre todo, debido a las reformas estructurales que empezó a promover la inversión extranjera de manera importante, originando un crecimiento del producto bruto interno de 4,8% en 1993 a 12,8% en 1994.

En 1995, la economía se encontraba “sobrecalentada” como resultado de las políticas expansivas imprudentes que se llevaron a cabo en 1994 con el objetivo de mejorar la imagen del gobierno y del presidente Alberto Fujimori que se presentaba a su primera reelección y, así influir en los resultados electorales de 1995. Como consecuencia de ello se desacelera la tasa de crecimiento del producto bruto interno a 8,6% y 2,5% en 1995 y 1996 respectivamente.

En 1997 la tasa de crecimiento del producto bruto interno alcanzó el 6,8% anual como resultado de la recuperación de la demanda interna, y en especial de la inversión privada que revirtió la tendencia de crecimiento de 1996. A partir de 1998, la economía peruana se vio afectada negativamente en su desempeño, sobre todo, por las crisis internacional y el fenómeno de El Niño³⁶, interrumpiendo de esta manera su ritmo de crecimiento y entrando en una profunda recesión prácticamente en todos los sectores de la actividad productiva del país, originando una caída del producto bruto interno a -0,1% durante ese año. Sin embargo, a partir de 1999 empezó la recuperación lenta de la economía, continuando de manera más acelerada y

te y completo del desempeño de la economía por su capacidad de sintetizar, representar y explicar el comportamiento de actividad productiva del País.

³⁶ En 1999 la economía peruana sufría la singular conjunción de tres fenómenos nocivos: la crisis rusa (financiera), la crisis asiática (que deprimió severamente los precios de las materias primas), y un vigoroso fenómeno de El Niño (que colapsó la pesca y la agricultura).

sostenida en el año 2000 que terminó con una tasa de crecimiento del producto bruto interno del 2,9% , tal como se puede observar en el Cuadro 6 del Anexo Estadístico.

Entre los factores negativos que han afectado la actividad económica del país durante la segunda mitad de la década de los noventa están: la contracción del mercado interno por la reducción de la demanda debido a la reducción de la capacidad adquisitiva de la población; los elevados costos internos debido a las altas tasas de interés, excesivos impuestos y tarifas básicas muy altas, la situación de atraso cambiario, el excesivo ingreso de productos importados a precios *dumping*; la retracción de los flujos de capital externo por la crisis internacional a partir de 1997 y por efectos del fenómeno del niño, la paralización de las reformas estructurales y; por último, la falta de liderazgo de los responsables de la conducción de la economía del país en la segunda mitad de la década de los noventa.

3. EL EMPLEO

La evolución de las tasas de desempleo y subempleo durante la década de los noventa ha tenido etapas bien definidas. En un primer momento entre 1990 y 1993, el programa de reformas estructurales de primera generación ocasionaron un incremento del desempleo de 8,3% de la Población Económicamente Activa (PEA) al 9,9% y, del subempleo del 73,1% al 77,4% respectivamente.

Por otro lado, entre 1994 y 1997, las tasas de desempleo y subempleo mejoraron relativamente, el desempleo se redujo de 8,8% a 7,7% y el subempleo de 74,3% a 41,8% respectivamente. Pero esta reducción no fue producto de un buen desempeño del programa de reformas estructurales de primera generación (implementadas de manera incompleta) sino más bien de un juego de cifras por parte del gobierno del ex-presidente Alberto Fujimori.

En efecto, las cifras de los niveles de empleo, se vieron disminuidas de un día para el otro como por arte de magia, cuando el

Ministerio de Trabajo y Promoción Social en convenio con el Instituto de Estadística e Informática (INEI) cambió la metodología de la medición de las tasas de empleo, que obviamente, no reflejaban la realidad del mercado de trabajo en la década de los noventa.

Sin embargo, pese al maquillaje de las cifras, a partir de 1998, junto con la caída de la tasa de crecimiento económico, se elevaron nuevamente las tasas de desempleo y subempleo. El desempleo se incrementó a 8,0% y el subempleo a 43,5% en 1999, para descender ligeramente el desempleo a 7,4% y el subempleo a 43,0% en 1999 y el 2000 respectivamente, provocando de esta manera un ligero aumento de la población adecuadamente empleada, tal como se observa en el Cuadro 7 del Anexo Estadístico.

4. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La distribución del ingreso en el Perú es injusta, siempre ha sido así, es un problema estructural. Sin embargo, el proceso de estabilización y de reformas estructurales durante la década de los noventa contribuyó a deteriorar más los niveles de distribución del ingreso nacional, profundizando la desigualdad entre ricos y pobres. Es decir, ha enriquecido a unos pocos y ha empobrecido a la mayoría de peruanos.

La distribución del ingreso en el Perú es un indicador económico que mejor expresa la fragmentación social existente, mostrando los distintos segmentos productivos en los cuales se generan los ingresos y la débil integración entre los mismos. Para analizar a distribución del ingreso vamos a utilizar la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1994, año en que se logró los mejores resultados del programa de estabilización y reformas estructurales del Consenso de Washington.

En efecto, de acuerdo a las estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1994, el total de ingresos de los hogares peruanos ascendían a 58 millones de soles.

Siendo el número de hogares en todo el país 4 millones 450 mil y de 1 millón 300 mil en Lima Metropolitana³⁷.

Según Cuanto³⁸, los resultados muestran que el 10% de los hogares más pobres capta solamente el 2,1% del ingreso total, en cambio el 10% de hogares más ricos concentra el 31% del ingreso total generado por los hogares. Este resultado evidencia una desigualdad e injusta distribución del ingreso entre los hogares peruanos durante el primer quinquenio de las reformas estructurales.

Si la distribución fuera perfecta, dice Cuanto³⁹, el 10% de los hogares más pobres debería tener el 10% de los ingresos, pero sólo tiene el 2,1% del ingreso total. De otro lado, el 10% de los hogares más ricos tendría el 10% de los ingresos, pero resulta que tiene el 31% del ingreso total. Por su parte, el 5,0% más rico del total de hogares capta el 20% del ingreso total, mientras que el 1,0% más rico obtiene cerca del 7,0%.

En Lima Metropolitana, al igual que el resto de áreas investigadas, la distribución del ingreso es similar al promedio nacional: 10% de hogares más pobres reciben sólo el 2,3% del ingreso total, mientras que el 10% más rico capta el 32,4% del ingreso total.

Por otro lado, el número promedio de perceptores de ingreso por hogar es de 1,6% en el ámbito nacional. En Lima Metropolitana el promedio es de 1,7%, en la costa y sierra urbana llega a 1,6%, en la selva urbana a 1,7%, en la costa rural a 1,6%, y en la Sierra y Selva rurales a 1,4%, respectivamente⁴⁰. Estas cifras nos muestran que la riqueza y el lujo crece para unos pocos, mientras las grandes mayorías se hunden más y más en la pobreza y la miseria.

En efecto, la pobreza durante la década de los noventa se incrementó significativamente. La pobreza se incrementó de 41,6%

³⁷ CUANTO. N.º 82, Volumen 81, Lima, 1996, p. 12.

³⁸ CUANTO. Op. cit., p. 12.

³⁹ CUANTO. *Ibíd.*

⁴⁰ CUANTO. *Ibíd.*

en 1985 a 53,6% en 1991, y la pobreza extrema de 18,4% a 21,5%, para luego empezar a disminuir lentamente la pobreza a 49,6% en 1994, y la pobreza extrema a 20,2%, para luego incrementarse sólo la pobreza el 2000 a 54,1%, porque la pobreza extrema continuó reduciéndose a 14,8% en el 2000, tal como se puede observar en el Cuadro 8 del Anexo Estadístico. Estos resultados son obviamente, producto de la crisis de la década de los ochenta y del programa de reformas estructurales. Es decir, de las estrategias tradicionales de desarrollo implementadas en las últimas décadas.

5. EQUILIBRIO EXTERNO

El equilibrio de las cuentas externas se determina a través de un conjunto de indicadores, los más importantes son: la evolución de la balanza comercial, el saldo de la balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos y, la evolución de las reservas internacionales netas. No olvidemos que la administración del presidente Alberto Fujimori que asumió el poder a inicios de la década de los noventa encontró un país quebrado en el sector externo.

5.1. Balanza comercial

La balanza comercial es un componente de la balanza de pagos, que registra la diferencia, entre el valor de las exportaciones e importaciones de bienes de un país, se tornó crecientemente negativa a partir del tercer trimestre de 1991, porque las importaciones crecieron a ritmo mucho mayor que las exportaciones, estancadas en términos reales. La evolución negativa de la balanza comercial, en la década de estabilización económica y reformas estructurales microeconómicas, se muestra en el Cuadro 9 del Anexo Estadístico.

Entre los principales factores que explican el creciente déficit de la balanza comercial están la apertura a ultranza de nuestros mercados a través de las reformas estructurales de primera generación y el retraso cambiario que aceleró el crecimiento de las importaciones. Entre 1990-1992 el crecimiento de las im-

portaciones de bienes de consumo fue mayor al 100%, las importaciones de materias primas e insumos crecieron en 30%, y los de bienes de capital, excluyendo el equipos de transporte, creció en menos de 10%. Sin embargo, en 1993 se observó una desaceleración en el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo e insumos, pero un incremento en las importaciones de bienes de capital.

A partir de 1994 y en especial durante 1995 nuevamente se aceleró significativamente el crecimiento de las importaciones. Las importaciones de bienes de consumo crecieron a una tasa anual de 38% en promedio durante 1994-1995, y las de insumos lo hicieron en 32%. A diferencia de los periodos anteriores, las importaciones de bienes de capital, excluyendo equipo de transporte, crecieron en 46% en promedio durante 1994-1995⁴¹. En consecuencia, el déficit en balanza comercial se incrementó significativamente durante este periodo.

Sin embargo, durante el periodo 1995-1997 el déficit de la balanza comercial se fue reduciendo paulatinamente debido al menor ritmo de crecimiento de las importaciones y el acelerado ritmo de crecimiento de las exportaciones. De esta manera, el déficit comercial que fue de 189 millones de dólares en 1991, se elevó a 2 165 millones en 1995 (3,7% del PBI) y se redujo a 1 721 millones de dólares en 1997 (2,7% del PBI). Durante el periodo 1996-1997 las importaciones crecieron en promedio en 5,0% al año mientras que las exportaciones lo hicieron en 10%⁴².

Finalmente, a partir de 1998 debido a la crisis externa y al fenómeno de El Niño, la balanza comercial sufrió la peor caída de la década, originando un déficit superior a 2 465 millones de dólares, déficit que se redujo a sólo 630 y a 317 millones de dólares en 1999 y 2000 respectivamente, debido al incremento de las

⁴¹ PASCO-FONT y SAAVAEDRA. Op. cit., p. 129.

⁴² PASCO-FONT y SAAVEDRA. *Ibíd.*

exportaciones tradicionales y la disminución de las importaciones. En conclusión, la balanza comercial en la década de las reformas estructurales, expresión de la estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de recursos y en la apertura externa, ha seguido un ritmo oscilante, pero marcadamente deficitaria, tal como se puede observar en el Cuadro 9 del Anexo Estadístico.

5.2. Balanza en cuenta corriente

La apertura comercial y la reinserción de la economía en el sistema financiero internacional ocasionaron una fuerte presión sobre la balanza en cuenta corriente (balanza comercial más balanza de servicios financieros y no financieros), cuyo déficit se incrementó significativamente desde la aplicación del programa de estabilización y reformas estructurales hasta 1998, para empezar a disminuir a partir de 1999. Las causas principales fueron el creciente déficit de la balanza comercial, el mayor servicio de los intereses de la deuda externa y el creciente saldo negativo en la cuenta de servicios no financieros⁴³.

En efecto, el déficit en cuenta corriente se incrementó de 4,7% del PBI en 1990 a 5,8% en 1992 y a un récord de 7,7% en 1995. Sin embargo, a partir de 1996 empezó a disminuir el déficit en cuenta corriente a 6,1% del PBI y a 5,2% en 1997. Posteriormente, los problemas climáticos y la crisis asiática revirtieron esta tendencia en 1998, año en que el déficit en cuenta corriente alcanzó 6,4%. En 1999 la caída de la demanda interna redujo el déficit de cuenta corriente a 3,5% y el 2000 a 3,0% del producto bruto interno.

Ahora bien, el financiamiento del déficit de la balanza en cuenta corriente ha sido posible gracias a la liberalización del mercado de capitales el cual generó un incremento de las tasas de

⁴³ PASCO-FONT, y SAAVEDRA. *Ibíd.*

interés por encima del estándar internacional y con ello el aumento del flujo de capitales de corto plazo y a la privatización de las empresas estatales, que incrementaron el ingreso de capitales de largo plazo (ver ingresos por privatizaciones en el cuadro 10 del Anexo Estadístico), que junto con los de corto plazo comenzaron a financiar las importaciones. Gracias a la entrada de capitales la balanza de pagos tuvo superávit entre 1993 y 1997, y sobre todo entre 1994 y 1996 cuando fueron 6,6 y 3,5% del PBI respectivamente.

Si no se hubiera dado el aumento en el flujo de capitales de largo plazo, producto de las privatizaciones de las empresas estatales, habríamos tenido un mayor déficit externo, lo cual nos advierte sobre la fragilidad de sostener la balanza en cuenta corriente negativa con la esperanza de que el flujo de capitales externos continúe. Sin embargo, una vez terminadas las privatizaciones, y cuando ya no ingresaban los capitales de largo plazo dirigidas a nuevas inversiones el déficit en cuenta corriente que estaba reduciéndose, nuevamente empieza a incrementarse de 1 478 millones de dólares en 1999 a 1 568 millones en el 2000, obviamente, cifras menores a 1998 que fue de 3 791 millones, tal como se puede observar en el Cuadro 9 del Anexo Estadístico.

5.3. Incremento de reservas internacionales netas

La precaria situación de la balanza de pagos reflejada en un nivel negativo de reservas internacionales netas (RIN) de 105 millones de dólares y una posición de cambio también negativa de 1 071 millones de dólares a principios de la década de los noventa, fue revertido rápidamente a partir de la aplicación del programa de reformas estructurales de primera generación, y a lo largo de la década de los noventa el Perú mantuvo un nivel importante de reservas internacionales netas, tal como se puede observar en el Cuadro 9 del Anexo Estadístico.

En efecto, durante los dos primeros años del gobierno de Alberto Fujimori, pese a haber heredado un país quebrado en el sector externo, se acumuló un importante nivel de reservas internacionales netas, las cuales se elevaron de menos 105 millones de dólares en julio de 1990 a 1 700 en julio de 1992 y finalmente por encima de 10 000 millones en 1997. A partir de 1998, pese a la crisis externa de los últimos años de la década de los noventa, el nivel de reservas superaba los 8 000 millones de dólares⁴⁴.

Por otro lado, la solidez de la situación externa del Banco Central de Reserva del Perú se fue incrementando a lo largo de la década de los noventa. La posición de cambio pasó de ser negativa en más de 1 000 millones de dólares a mediados de 1990 a ser positiva en 2 300 millones de dólares a fines de 1997. Es decir, el BCR poseía una parte importante de las reservas internacionales, y si a ello se agrega las reservas que poseía el Ejecutivo producto de las privatizaciones, puede concluirse que el Perú a finales de los noventa estaba bien colocado para hacer frente a lo que tradicionalmente se entendería como una crisis de balanza de pagos.

⁴⁴ Las reservas internacionales son importantes porque contribuyen a la estabilidad económica y financiera del país, en la medida que garantizan la disponibilidad de divisas en situaciones extraordinarias tales como *shocks* externos que pudieran causar desequilibrios en el sector real de la economía, etc.

CAPÍTULO IV

EL PERÚ DESPUÉS DE UNA DÉCADA Y MEDIA DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Sin lugar a dudas, después de una década y media de la aplicación de la estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de recursos como en la apertura al exterior y materializada a través de las reformas estructurales del Consenso de Washington, el Perú es un país diametralmente distinto. En efecto, gracias a las reformas estructurales de primera generación se han recuperado los equilibrios macroeconómicos fundamentales de la economía, se han desmantelado las prácticas intervencionistas y estatistas, existen mercados libres en la mayor parte de sectores, los precios son el mecanismo principal de asignación de los recursos de nuestra economía y, se ha consolidado el sector privado como líder del proceso de crecimiento, etc.

Sin embargo, en términos sociales los resultados de la década y media de las reformas estructurales del Consenso de Washington no han sido satisfactorios, los problemas de desempleo y subempleo, de la distribución del ingreso, de las remuneraciones reales, de la pobreza y, de la desigualdad, etc. no se han solucionado, por el contrario, las reformas estructurales han contribuido a incrementarlo. Es decir, las reformas estructurales de primera generación han sido in-

suficientes para garantizar simultáneamente crecimiento económico alto y sostenido, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad social, tal como lo veremos más adelante.

Ahora bien, en base a los principales resultados del programa de estabilización y de reformas estructurales microeconómicas presentados en el capítulo anterior, en este capítulo y en el siguiente se intentará dar respuesta, en un lenguaje sencillo, directo y claro, a las siguientes interrogantes: ¿cuál era la situación económica y social del Perú después de una década de las reformas estructurales? ¿Por qué las reformas estructurales del Consenso de Washington no dieron mejores resultados? ¿Por qué las variables macroeconómicas siguen siendo positivas en el gobierno de Alejandro Toledo, pese a la ausencia de reformas estructurales significativas y a una deficiente administración de la economía? y, finalmente, ¿qué estrategia de desarrollo se debe seguir para salir de la crisis económica y social ocasionada por las estrategias tradicionales de desarrollo?

1. ¿CUÁL ERA LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DESPUÉS DE UNA DÉCADA DE REFORMAS?

A continuación se va a describir la situación económica y social del Perú después de una década de reformas estructurales del Consenso de Washington en función a los principales objetivos que toda sociedad persigue, ellos son: estabilidad económica, crecimiento económico, reducción de la pobreza y de la desigualdad. De manera que, quede bien claro la situación económica y social del Perú a inicios de la primera década del presente siglo, y consecuentemente cuál fue la herencia recibida por el presidente Alejandro Toledo a inicios de la presente década.

1.1. La situación económica

1.1.1. Estabilidad económica

La primera tarea que debían enfrentar los conductores de la política económica a principios de la década de los noven-

ta consistía, obviamente, en lograr la estabilidad de la economía. Esto obedecía al hecho que una situación de extrema inestabilidad económica⁴⁵, como la que existía en el país, no ofrecía un contexto ordenado para iniciar el crecimiento. La estabilidad económica es solo una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento sostenido de la economía. No hay duda de ello.

Ahora bien, desde el punto de vista convencional, lograr la estabilidad de la economía implica tener una inflación baja y predecible, y una cuenta corriente de la balanza de pagos que sea sostenible en el tiempo. En otras palabras, la estabilidad económica se mide tanto por la inflación como por las cuentas externas que sean sostenibles en el mediano y largo plazo. En ese sentido, se puede concluir que en materia de estabilización económica se ha logrado avances significativos en la década de los noventa al resolver definitivamente el problema de la inflación y parcialmente el problema de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En efecto, la inflación fue controlada (ver acápite 1.1 del capítulo anterior), reduciéndose a 3,7% en el 2000. Por su parte, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos también se redujo a 3,0% del producto bruto interno en el 2000. Pero debemos tener en cuenta que la balanza en cuenta corriente fue marcadamente deficitaria a lo largo de la década de los noventa (ver acápite 5.2 del capítulo anterior) y el déficit era todavía significativo a fines de los noventa, por eso se dice que se solucionó parcialmente. Sin embargo, a fines de la década de los noventa ni la inflación ni el déficit externo eran realmente problemas agudos que enfrentar.

⁴⁵ La “inestabilidad económica” es la imposibilidad de predecir los acontecimientos económicos porque los cambios no responden a tendencias o a patrones establecidos de variación a través del tiempo. También se le conoce con el término de “volatilidad”.

No cabe duda que se han logrado avances significativos en materia de estabilización económica. Sin embargo, la relativa estabilidad económica que gozaba el Perú a fines de la década de los noventa era muy frágil y vulnerable. Esto se manifestaba fundamentalmente en: la persistencia de algunos desequilibrios macroeconómicos, como por ejemplo, el descenso del nivel de actividad económica a partir de 1998, y el creciente déficit en la balanza comercial, etc.; así como en la distorsión de los precios relativos, como por ejemplo, altas tasas de interés en relación a las tasas de interés internacional (ver Cuadros 11 y 12 del Anexo Estadístico), tarifas básicas muy altas y, remuneraciones reales muy deprimidas etc.

Es indudable que el mayor esfuerzo y mérito de los conductores de la política económica del país durante el primer quinquenio de la década de los noventa, ha sido sin lugar a dudas, lograr una relativa estabilidad macroeconómica y avanzar en algunos cambios estructurales que impedían los cambios en la estructura económica del país, mediante la aplicación de un conjunto de reformas estructurales de primera generación del Consenso de Washington y algunas de segunda generación, apoyado y supervisado por los organismos financieros internacionales como el FMI, BM y BID.

Sin embargo, lograr la estabilidad macroeconómica, aun no consolidada hasta el día de hoy, ha sido tan duro como extraer una muela sin anestesia: doloroso, sangriento y traumático, o como operar a un paciente sin anestesia con cuchillo de cocina, y además sin cuidados intensivos y sin la habilidad necesaria del cirujano. Es decir, el programa de reformas estructurales inspirado en el Consenso de Washington y aplicado desde principios de la década de los noventa bajo el paradigma neoliberal, ha sido el más severo y de mayor costo social dado en la historia del país⁴⁶.

⁴⁶ Ver al respecto el capítulo IV de mi libro *Estabilización económica y ajuste estructural en el Perú*, Editorial San Marcos, Lima, 1999.

1.1.2. Crecimiento económico

Las reformas estructurales de primera generación (reforma comercial, tributaria, financiera, laboral, de la propiedad, etc.) aplicadas de manera importante durante la primera mitad de la década de los noventa permitieron reanudar una trayectoria de crecimiento económico alto y sostenido perdido a finales de la década de los ochenta. La etapa de mayor crecimiento económico ha sido durante el periodo de 1993 y 1997 en que la economía creció a un ritmo de 7,1% anual en promedio, tasa de crecimiento que excede largamente a la registrada en el último quinquenio de la década de los ochenta y, al quinquenio de la administración del presidente Alejandro Toledo.

Sin embargo, después de experimentar algunos años de vigoroso crecimiento económico (1993 y 1997), las crisis externas (crisis asiática, rusa, brasileña, argentina, etc.), la caída de los precios de las exportaciones y el fenómeno de El Niño, hechos ocurridos entre 1997 y 1998, interrumpieron el ritmo de crecimiento registrándose una contracción de -0,1% en 1998, pero a partir de 1999 los indicadores macroeconómicos de crecimiento de la economía experimentan una etapa de lenta recuperación, obteniéndose una tasa de crecimiento de 0,9% en 1999 y una recuperación sostenida en el 2000 con una tasa de crecimiento de 2,9% del producto bruto interno. Es decir, cuando Alejandro Toledo asume el poder a inicios de la presente década, prácticamente el ciclo recesivo terminaba y comenzaba la recuperación sostenida del crecimiento de la economía.

Por otro lado, un análisis de la evolución de la década de los noventa revela, pese a los problemas externos (crisis externas y el fenómeno de El Niño), que enfrentó la economía peruana a partir de 1998, una tasa de crecimiento anual promedio de 3,6% del producto bruto interno. Si tomamos en cuenta que la Unión Europea⁴⁷ alcanzó una tasa de crecimiento de 2,0% y

⁴⁷ IMF, World Economic Out Look. Washington D:C., mayo de 1998, p. 145.

los Estados Unidos de 2,2%, se trata obviamente de un valor importante, que parece ratificar el éxito relativo de las reformas estructurales de primera generación en materia de crecimiento económico.

Pero estas tasas de crecimiento económico registradas durante la década de los noventa, después de unas señales alentadoras, sobre todo entre 1993 y 1997, resultaron francamente insuficientes para generar mayores puestos de trabajo y reducir las iniquidades sociales existentes desde siempre en el país. Es decir, las tasas de crecimiento obtenidas en la década de los noventa como consecuencia de las reformas estructurales del Consenso de Washington, expresión de la estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de recursos y en la apertura externa, fueron insuficientes para superar los niveles de pobreza y desigualdad que caracterizan históricamente a nuestro país.

1.2. La situación social

1.2.1. Incremento de la pobreza

La grave crisis económica de finales de la década de los ochenta y todo el proceso de estabilización y reformas estructurales incrementaron significativamente la pobreza de la población peruana. En efecto, la pobreza se ha extendido a niveles sin precedentes a finales de la década de los noventa. A los “pobres tradicionales” agravados por la crisis económica generada por diez años de gobierno de Acción Popular y del Apra, en uno más que en otro, se sumó una legión de “nuevos pobres” constituida fundamentalmente por maestros, enfermeras, empleados que perdieron su puesto de trabajo, ambulantes y subempleados, etc.

Según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) basada en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO IV – 2001),

en el Perú se ha producido un agravamiento y extensión de la pobreza y extrema pobreza durante los últimos años de los noventa, a pesar de las mejoras observadas entre 1993 y 1996, donde se redujo significativamente la pobreza, de 53,6% en 1991 a 51,3% en 1996 y, la pobreza extrema de 21,5% en 1991 a 16,6% en 1996.

Ahora bien, según la ENAHO IV – 2001, entre 1997 y el 2001 la pobreza, es decir aquellas personas cuyo gasto total no alcanza a cubrir el costo de una canasta básica de consumo formada por alimentos y otros servicios, se ha incrementado a 54,8%; mientras que la pobreza extrema, es decir aquellas personas cuyo gasto total no alcanza a cubrir el costo de una canasta básica conformada solo por alimentos, se ha incrementado a 24,4%, es decir, un incremento significativo desde el 2000 que fue de 14,8%, tal como se puede observar en el Cuadro 8 del Anexo Estadístico.

Por otro lado, identificando geográficamente a las poblaciones, la mayor concentración de pobres se ubica en el área rural, con un porcentaje de 78,4%, mientras que la incidencia de la pobreza extrema es de 51,3%. La sierra rural, zona donde se dan mayores índices de pobreza y pobreza extrema, presentan los siguientes porcentajes para las condiciones antes mencionadas, 72,0% y 45,6% respectivamente, concentrándose dichos niveles en los departamentos de Huancavelica, Huánuco, Cuzco, Cajamarca y Apurímac.

De la misma manera, en la selva rural, el 74% de la población es pobre y el 43,7% está en condiciones de extrema pobreza. En las zonas urbanas, las condiciones de pobreza no son tan agudas como en las zonas rurales. La pobreza que sufren millones de peruanos se manifiesta, no solamente en la carencia de ingresos, sino también en elevados índices de mortalidad y desnutrición, en las malas condiciones de salud, en el analfabetismo y en la falta de acceso a empleos dignos, etc.

Como se puede apreciar en las cifras mencionadas anteriormente, la pobreza y extrema pobreza se ha extendido significativamente en los últimos años en el Perú⁴⁸ como consecuencia de las reformas estructurales del Consenso de Washington implementadas en la década pasada. Pero al margen de las cifras estadísticas, la dura realidad lo comprobamos cotidianamente cuando se visita los asentamientos humanos, a los pueblos jóvenes y se ve la pobreza, los niños en la calle, el incremento de la tuberculosis, más delincuencia, mayor desempleo, etc. En consecuencia, podemos afirmar que, las estrategias de “combate a la pobreza” ejecutadas en el marco del Consenso de Washington en la década de los noventa han mostrado serias limitaciones.

1.2.2. Aumento de la desigualdad

En la década de los noventa, el “abismo de la desigualdad” se ha profundizado a niveles sin precedentes, contribuyendo a ello eficientemente el programa de estabilización y reformas estructurales del Consenso de Washington. Es decir el decenio de 1990, se ha caracterizado por la profundización de la desigualdad entre ricos y pobres. Por tanto, la riqueza ha crecido mucho para unos pocos, mientras que las grandes mayorías de la población peruana se hunden más y más en la pobreza y en la miseria, tal como se puede observar en las cifras descritas en el acápite anterior.

Ahora bien, en términos generales, la desigualdad se explica a través de la distribución del ingreso, que en el caso peruano la distribución es la más inequitativa de América Latina, existe una excesiva concentración del ingreso. Es decir, de la torta económica de la cual todos los peruanos obtienen su in-

⁴⁸ La pobreza y extrema pobreza tuvieron una leve mejoría en el 91-97. Pero esto duró poco, pues de 1998 al 2001 la caída fue tan grande que retrocedimos a niveles anteriores a los de 1981-1990.

greso, los ricos se la llevan casi toda. Según Cuánto (ver acápite 4 del capítulo 3), el 10% de los hogares más pobres capta solamente el 2,1% del ingreso total, en cambio el 10% de los hogares más ricos concentra el 31% del ingreso total generado por los hogares.

Por otro lado, si se analiza el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso (donde 1 sería la desigualdad extrema y 0 la desigualdad total), se puede observar que presenta un valor de 0,455 para el año 2000, mientras que en el año 1991 era de 0,440, lo cual demuestra la gran iniquidad en la distribución del ingreso en el Perú⁴⁹. Sin duda alguna, estos resultados evidencian una desigual e injusta distribución del ingreso y la riqueza entre peruanos.

Por tanto, la calidad de vida de millones de peruanos no ha mejorado en la década de las reformas estructurales del Consenso de Washington; por el contrario, las diferencias sociales se han incrementado enormemente, la redistribución del ingreso o la riqueza es ineficiente e inequitativa y favorece exclusivamente a un grupo reducido de peruanos, que son quienes se benefician del crecimiento de la economía, mientras una parte apreciable de la población subsiste en condiciones de extrema pobreza. Es decir, durante la década de los noventa, se ha hecho más ricos a los ricos y más pobres a los pobres porque las pautas de distribución de la riqueza se han acentuado a favor de los más privilegiados.

En consecuencia, después de una década de reformas estructurales del Consenso de Washington, interrumpidas algunas de ellas y desmanteladas otras, en la segunda mitad de la década de los noventa, el Perú alcanzó una importante estabilidad económica al corregir los desequilibrios macroeconómicos fundamentales de la economía. Sin embargo, a pesar de los lo-

⁴⁹ PASCO-FONT, Alberto y Jaime SAAVEDRA. Op. cit., p. 217.

gros económicos, la evolución de los indicadores de bienestar social no ha estado en consonancia con los logros macroeconómicos. Los niveles de empleo y subempleo, las remuneraciones reales, las tasas de pobreza, distribución del ingreso y la desigualdad no se han solucionado, por el contrario, la mayoría de los indicadores sociales se han agravado significativamente al final de la década de los noventa. Es decir, la herencia recibida de diez años de gobierno de Alberto Fujimori por Alejandro Toledo fue positiva en materia de estabilidad macroeconómica y negativa en el aspecto social.

2. ¿POR QUÉ LAS REFORMAS ESTRUCTURALES NO DIERON MEJORES RESULTADOS?

Las razones principales, desde mi particular punto de vista (y también de otros analistas económicos con quienes coincido de alguna manera, sobre todo con Stiglitz en lo que se refiere a las críticas al Consenso de Washington⁵⁰), por las cuales las reformas estructurales del Consenso de Washington, inspiradas en la estrategia de desarrollo basada tanto, en el mercado como asignador de recursos y en la apertura externa, e implementadas en la primera mitad de la década de los noventa, bajo el paradigma del neoliberalismo, no dieron mejores resultados son las que presentamos a continuación en un lenguaje sencillo y directo:

2.1. Consenso de Washington incompleto

El conjunto de reformas estructurales propuestas por el Consenso de Washington, término acuñado por el economista John Williamson (del Instituto de Economía Internacional de Washington) en 1989, eran: disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberaliza-

⁵⁰ Ver STIGLITZ, Joseph. *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Revista de la CEPAL n.º 80, Santiago de Chile, 2003.

ción del comercio, liberalización de la inversión extranjera directa, privatizaciones, desregulación y, respeto de los derechos de propiedad. Este conjunto de reformas económicas están descritas en el acápite 1.2.2 (a) del capítulo 1.

Como se puede observar, el Consenso de Washington excluía dos elementos imprescindibles en un programa de reformas estructurales diseñadas para países como el Perú, el primero de ellos es el relacionado con la distribución del ingreso y la riqueza que es muy inequitativa e injusta y, el segundo la falta de reformas institucionales necesarias para asegurar un buen funcionamiento de los mercados y de la economía en su conjunto. Sus objetivos eran muy limitados, pues solo estaban orientados a recuperar los equilibrios de las variables macroeconómicas fundamentales del país, obviando la solución de los problemas sociales (pobreza, desigualdad y exclusión).

Es decir, las reformas estructurales de primera generación del Consenso de Washington, que son de fácil ejecución porque hay consenso sobre la forma de hacerlas y porque generalmente no requiere mucho apoyo institucional o político para ejecutarlas, apuntaban fundamentalmente, a mi entender, a proporcionar caminos sencillos para recuperar los equilibrios macroeconómicos fundamentales perdidos a finales de la década de los ochenta, liberalizar y desregular los mercados, etc.; y además, para eliminar el extremo proteccionismo estatal, aprovechar la afluencia de capitales externos y, las potencialidades del comercio exterior, excluyendo totalmente los temas que implican bienestar para la población.

En términos generales, las reformas estructurales de primera generación del Consenso de Washington, fueron necesarias para estabilizar la economía (ver acápite 1.1.1 de este capítulo), retomar la senda del crecimiento económico y fomentar la actividad privada, etc. Pero no fueron suficientes para solucionar los problemas profundos y de muy difícil solución relacionados con

el empleo, la pobreza, la distribución del ingreso, la desigualdad, la baja productividad y las crónicamente ineficientes instituciones públicas. Es decir, el Consenso de Washington no era una estrategia integral para solucionar al mismo tiempo los problemas económicos y sociales del país porque ignoró por completo los problemas relacionados con la equidad social y la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el crecimiento económico y social.

Como se puede observar, el Consenso no era una receta, ni un conjunto de mejoras prácticas, mucho menos una estrategia integral y congruente, el mismo autor del Consenso de Washington⁵¹ lo ha reconocido en varias oportunidades, al respecto dice: “El Consenso era simplemente una lista que representaba en su momento el mínimo común denominador de las políticas consideradas como recomendables en América Latina”. En efecto, el Consenso de Washington estaba dirigido específicamente para América Latina de 1989, que estaba atravesando por una profunda crisis económica y social. Por tanto, es en ese contexto que deben ser analizadas las reformas estructurales de primera generación del Consenso de Washington.

En consecuencia, pese a no ser una estrategia integral para solucionar los problemas económicos y sociales del país, las reformas estructurales de primera generación del Consenso de Washington, eran en gran medida correctas para ese momento, lo que faltaba, en mi opinión, equilibrarlas con una relación más creativa, realista e ingeniosa entre Estado y mercado y además, complementarlo con reformas estructurales de “segunda generación”, que entrañan cambios institucionales significativos necesarios para hacer que el mercado funcione eficientemente y, con reformas sociales orientadas a combatir la pobreza y la

⁵¹ WILLIAMSON, John. En *Finanzas y Desarrollo*, Vol. 40, N.º 3, setiembre de 2003, p. 15.

desigualdad social, males crónicos que sufren millones de peruanos desde hace varias décadas.

2.2. Interrupción de las reformas del Consenso de Washington

Las reformas estructurales de “primera generación” del Consenso de Washington como la reforma comercial, financiera, tributaria, laboral y de la propiedad y, algunas reformas estructurales de “segunda generación” (del Consenso de Washington extendido) como la reforma del Estado, del Poder Judicial, la del sector educación, etc. fueron ejecutadas de manera importante en la primera mitad de la década de los noventa, en la segunda mitad de la década (luego de la reelección de Fujimori en 1995) se paralizaron, en algunos casos y se desmantelaron en otros, casi todas las reformas por razones eminentemente políticas. Es decir, los objetivos de una política económica de largo plazo se subordinaron a los intereses políticos y coyunturales, eso es lo que realmente ocurrió en el desastroso segundo gobierno del presidente Alberto Fujimori.

En efecto, las reformas estructurales de primera generación (además de ser un paquete de medidas incompleto porque ignoraba totalmente temas relacionados con la equidad) y algunas de segunda generación, se terminaron implementando de manera parcial y sin convicción, sobre todo las reformas de segunda generación, porque eran incompatibles con los objetivos políticos del gobierno de Fujimori que eran asegurar su continuidad en el poder a través de la re-reelección (con la cual nunca estuve de acuerdo⁵²). Es decir, por la obsesión de perpetuarse en el poder a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, se paralizaron y, en algunos casos se revirtieron las reformas

⁵² Al respecto ver la entrevista que me hicieron en el diario *La República* el 2 de enero del 2000.

estructurales que estaban conduciendo a la modernización del país, para terminar en el mismo mercantilismo y populismo de toda la historia republicana del Perú.

En consecuencia, durante la segunda mitad de la década de los noventa, la administración de Alberto Fujimori perdió una oportunidad histórica para encauzar al Perú, de manera definitiva, en la senda del desarrollo estable y sostenible al paralizar las reformas estructurales de primera y segunda generación que venían dando buenos resultados económicos y sociales y dar paso a políticas populistas⁵³ irresponsables similares a las de la década de los ochenta, con la única finalidad de asegurar su continuidad en el poder y favorecer el crecimiento de una red corrupta y mafiosa en los diferentes niveles del Estado. No debemos olvidar nunca que en el gobierno de Alberto Fujimori se batió todos los récords de corrupción en la historia del Perú.

2.3. Fe extrema en el Neoliberalismo

Uno de los fenómenos más generalizados a lo largo de la década de los noventa, sobre todo en América Latina, fue el predominio de la economía de mercado bajo el paradigma neoliberal que estaba de moda, cuyas características principales son la sacralización del mercado, la no intervención del Estado en la economía (el Neoliberalismo postula un Estado sin proyecto y sin espacio nacional, sometido totalmente a las leyes del mercado), las privatizaciones de las empresas como único camino y la autonomía de las leyes económicas, etc. Es decir, a diferencia del Liberalismo, rechaza cualquier política intervencionista y social que regule en lo más mínimo a las transacciones económicas. El Neoliberalismo presupone que el Estado es el problema y que sólo el mercado es la panacea para solucionar los problemas que enfrenta nuestra sociedad. Inclusive va mucho más

⁵³ Políticas populistas son aquellas que aparentemente favorecen a los más pobres. Sin embargo, en realidad afectan la capacidad de creación de riqueza para el país.

allá del área económica, el Neoliberalismo pretende someter a las “fuerzas libres del mercado” toda la vida política y social del país⁵⁴.

Ahora bien, durante la década de las reformas estructurales, sobre todo en la primera mitad, la conducción general de la economía por parte de los tecnócratas reformistas fue básicamente neoliberal, que no correspondía a la versión original del Consenso de Washington cuyos lineamientos no eran totalmente fundamentos de una política económica neoliberal, a excepción de las privatizaciones. Al respecto, el mismo autor del Consenso de Washington dice⁵⁵: “Hay una serie de doctrinas neoliberales que brillan por su ausencia en mi lista, como por ejemplo: el monetarismo y el Estado mínimo”, etc. Sin embargo, los reformadores de la economía en la década de los noventa creyeron dogmáticamente en el neoliberalismo y aplicaron el “Consenso de Washington” en esta versión extrema.

En este contexto, los tecnócratas reformadores de la economía peruana en la década de los noventa fieles a su versión extrema del neoliberalismo a la peruana (al margen del Consenso de Washington) convirtieron al mercado en una semidivinidad, un semidiós intocable e infalible. Entonces, había que disminuir el rol del Estado y confiar ciegamente en las fuerzas del mercado para generar crecimiento y bienestar. Sin embargo, esa adoración desmedida por el mercado se convirtió a finales de la década en desilusión, desencanto y frustración al constatar, en la práctica las enormes limitaciones del mercado, no sólo para distribuir equitativamente los ingresos que se generan sino aun para producirlos eficientemente.

⁵⁴ El Neoliberalismo empieza a construirse en los años cuarenta, del s. XX, con importantes ideólogos como, Friedrich Hayek y Milton Friedman, que revitalizan la ideología liberal con los nuevos ingredientes de lucha contra el marxismo. Sin embargo, recién logra expresarse a mediados de la década de los setenta.

⁵⁵ Williamson. Op. cit. p. 11.

En efecto, pese a sus virtudes, el mercado tiene una serie de limitaciones (o imperfecciones) a las que los economistas lo llaman las “fallas del mercado⁵⁶”, que impiden que el mercado funcione eficientemente, las fallas más relevantes que se encuentra en la literatura económica son las siguientes⁵⁷:

2.3.1. Mercados no competitivos

Uno de los aspectos esenciales del sistema de libre mercado lo constituye el hecho de que los mercados sean competitivos. Sin embargo, la realidad muestra que ello no siempre ocurre (existencia de uno o muy pocos demandantes y ofertantes) y que, por otra parte, algunos agentes pueden tratar de eliminar la competencia por diferentes vías: alcanzar una posición de monopolio, lograr acuerdos entre ofertantes que supongan la eliminación de la competencia, prácticas orientadas a eliminar algún competidor. Incluso puede ocurrir que simplemente los mercados sean imperfectos si existe solamente uno o muy pocos demandantes u ofertantes. La competencia imperfecta genera ineficiencia y una menor satisfacción de los consumidores, sobre todo, de los más débiles.

2.3.2. Existencia de externalidades

Las externalidades o efectos externos, otra de las fallas del mercado, existen cuando no se incorporan a los precios del mercado todos los efectos secundarios de la producción o el consumo. En otras palabras, cuando el precio no recoge determinados costos que se producen, con los cuales no carga el productor sino otras personas o cosas, o, en otro sentido cuando alguien (consumidor o productor) obtiene unas ventajas o beneficios a los que no contribuye directamente.

⁵⁶ Las fallas del mercado tienen lugar cuando un mercado no asigna eficientemente los recursos por sí solo.

⁵⁷ CUADRADO, Juan. *Política económica*. Ed. Mc Graw Hill, España, 2002. pp. 31 ss.

2.3.3. Injusta distribución de la renta

El mercado, se dice frecuentemente, es ciego y no se preocupa de la situación personal de los individuos ni de los problemas relacionados con el objetivo de tender hacia una mayor igualdad en la distribución de la riqueza. Ricos y pobres no compiten nunca en términos de igualdad, incluso bajo unas supuestas condiciones de competencia “perfecta”. La lógica del sistema neoliberal hace más fuertes y más ricos a los que controlan el capital y más débiles y más pobres a los que no cuentan más que con el trabajo de sus manos. Entonces, unos pocos se hacen cada vez más poderosos y los pobres cada vez más numerosos y miserables.

El mercado no soluciona la necesidad de cualquier individuo, por el hecho de serlo, tenga cubiertas sus necesidades básicas mínimas. El mercado tampoco proporciona una respuesta positiva a una situación de debilidad por parte de un individuo o grupo de individuos. Los mecanismos de mercado tienden espontáneamente a premiar a los más fuertes y a los que más tienen. La distribución de la renta que normalmente resulta del libre mercado responde a criterios de eficiencia, pero no a principios de equidad. Por tanto, nunca generará relaciones de justicia en una sociedad, un sistema que privilegia de modo exclusivo la eficacia y la productividad.

2.3.4. Falta de solidaridad en la conducta social

Por último, uno de los aspectos negativos que se atribuye al sistema de mercado libre se relaciona con el tipo de conductas que fomenta en los individuos. Evidentemente, y como punto de partida, las relaciones entre los miembros de la economía de mercado libre son más bien antagónicas que armónicas. En las economías privadas, los agentes se enfrentan como compradores y vendedores (con sus propios intereses, normalmente de signo contrario), como empresarios y trabajadores, y como competidores siempre en el terreno de la producción.

La economía de mercado en la versión neoliberal no exige, en principio, más integración social para resolver los problemas que la producida a través de la llamada “mano invisible del mercado” de Adam Smith (considerado como el padre de la ciencia económica), cuyo fundamento es la competencia y no la cooperación consciente entre los individuos. Además, el neoliberalismo propugna que el interés particular de cada individuo y la competencia con sus vecinos, hará que la sociedad se mueva sola hacia el interés común de ésta. Este espíritu de competencia se traslada fácilmente a otros terrenos del comportamiento social, en una dirección que no es la de la solidaridad y la colaboración.

3. ¿POR QUÉ LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS SIGUEN SIENDO POSITIVAS EN EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO?

Como se mencionó anteriormente, las reformas estructurales se paralizaron en algunos casos y se dismantelaron en otros, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa por afanes electorales del gobierno de Alberto Fujimori. En ese sentido, el reto del gobierno de Alejandro Toledo era en primer lugar; el de retomar, complementar y profundizar las reformas estructurales de primera generación aplicadas a medias en la primera administración de la década de los noventa, e iniciar la implementación de las reformas estructurales de segunda generación que entrañan cambios institucionales significativos, ambas reformas están descritas en el acápite 1.2.2 del capítulo 1 y; en segundo lugar, el de administrar eficientemente la herencia positiva en materia de estabilidad macroeconómica recibida de la década de los noventa.

Sin embargo, Alejandro Toledo no entendió el gran desafío, simplemente porque no tenía la más remota idea de lo que significaba gobernar. Es decir, no estaba preparado para gobernar el país, carecía y carece de una sólida formación profesional y técnica, de una visión reformista, estrategias y liderazgo, etc. requisitos necesarios

para iniciar un proceso de esta envergadura. Las únicas reformas emprendidas a medias por el gobierno de Toledo son la de descentralización y la del sistema de pensiones, “la reforma tributaria”, no pasó de ser un “paquete tributario solamente para cubrir el déficit fiscal y pagar la deuda externa”. A estas alturas de su gobierno ya es muy tarde para emprender las reformas estructurales que el Perú necesita, la razón es muy sencilla, ya está de salida y en consecuencia, no tiene respaldo político alguno, indispensable para emprender dichas reformas, sobre todo las de segunda generación.

Si el gobierno de Alejandro Toledo hubiese retomado, completado y ejecutado las reformas estructurales de primera y segunda generación mencionadas anteriormente y administrado eficientemente la herencia recibida de la década de los noventa, el crecimiento económico, dado el entorno internacional extraordinariamente favorable, podría haberse elevado a 7,0% u 8,0% y no el mediocre crecimiento que tenemos actualmente, que en términos nominales es de 4,5% en promedio anual. Es decir casi nada, porque si a esa tasa de crecimiento le descontamos el aumento de la población (que toma en cuenta el verdadero crecimiento), que en el Perú es de aproximadamente de 1,5% anual, tendríamos un crecimiento real casi nulo en el gobierno de Alejandro Toledo.

A inicios de la presente década, y consecuentemente del gobierno de Alejandro Toledo, el Perú tenía estabilidad macroeconómica. Es decir, tenía todas las condiciones necesarias para retomar la senda del crecimiento alto y sostenido perdida a partir de 1998 a causa de la crisis internacional y del fenómeno de El Niño, pero no ha sabido administrarla eficientemente esta herencia recibida. Es decir; Toledo no ha sido capaz de emprender las reformas estructurales que se necesitaban (y no porque no quiera, sino porque no puede, no estaba preparado para hacerlo) para mejorar la productividad y competitividad de la economía y de esta manera poder entrar en esa espiral virtuosa de crecimiento económico alto y sostenido, reducción de la pobreza y la desigualdad y, del desempleo y subempleo

que afecta a millones de peruanos; así como, el de gerenciar eficientemente el país.

Sin embargo, pese a la ausencia de reformas estructurales significativas y de una administración deficiente de la herencia recibida de la década de los noventa, los principales indicadores macroeconómicos siguen siendo positivos, inclusive han mejorado relativamente algunos de ellos. Por eso, los miembros del equipo económico y funcionarios del gobierno de Alejandro Toledo pregonan cotidianamente éxito económico a partir del desempeño de los principales indicadores macroeconómicos, lo cual es verdad, según lo indica la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La macroeconomía, dicen, “está estupendamente bien”: la inflación se ha reducido, el producto bruto interno está creciendo por encima del promedio de América Latina, las exportaciones están aumentando y, las reservas internacionales se están incrementando, etc.

Entonces, los peruanos, sobre todo los más pobres y excluidos (decepcionados de este gobierno por incapaz, mafioso y corrupto, según lo muestran las encuestas de opinión pública), se preguntan: ¿los resultados macroeconómicos positivos son el resultado de la gestión del gobierno de Alejandro Toledo? La respuesta es muy sencilla y contundente: no. De ninguna manera. Los resultados macroeconómicos positivos que exhibe cotidianamente el gobierno, de la microeconomía y de los indicadores sociales no dicen nada porque son una calamidad, son herencia de las reformas estructurales de primera generación que se aplicaron a medias durante la primera mitad de la década de los noventa y tal como veremos más adelante, del resultado de un entorno internacional excepcionalmente favorable.

En efecto, cuando Alejandro Toledo llegó al poder accidentalmente (por razones ajenas a sus méritos personales) a inicios de la presente década, la inflación, el viejo fantasma de los ochenta, estaba totalmente controlada (ver acápite 1.1 del capítulo 3); la recesión

económica se había revertido, debido fundamentalmente por un rebote luego de tres años de recesión económica, una recuperación lenta en 1999 y una recuperación sostenida en el 2000, pues una vez terminada la incertidumbre política (que se desató por la victoria forzada de Alberto Fujimori en mayo del 2000 y terminó en noviembre del mismo año con el gobierno transitorio de Valentín Paniagua) y tocar fondo tenía que darse una recuperación, tal como se puede observar en el Cuadro 6 del Anexo Estadístico (0,9% y 2,9% de crecimiento del producto bruto interno en 1999 y 2000 respectivamente); las reservas internacionales netas eran de aproximadamente nueve mil millones de dólares, etc.

de crecimiento del producto bruto interno), la solidez externa por la existencia de reservas internacionales netas, etc. no es algo que ha ocurrido en el gobierno de Alejandro Toledo, como pretenden hacernos creer cotidianamente a través de la propaganda estatal, sino en la década de los noventa como consecuencia de la ejecución de las reformas estructurales de primera generación del Consenso de Washington ejecutadas por el presidente Alberto Fujimori, durante su primera administración.

Sin embargo, a lo largo de los cuatro años del gobierno de Alejandro Toledo algunos indicadores macroeconómicos positivos que heredó de la década pasada han mejorado relativamente, como por ejemplo el aumento del producto bruto interno (PBI), el aumento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, y la acumulación de reservas internacionales netas (RIN), etc. Pero la mejora de estos indicadores macroeconómicos que ya eran positivos a fines de los noventa, como se ha demostrado anteriormente, no son producto de una buena gestión del gobierno de Alejandro Toledo, sino de la estabilidad macroeconómica conseguida en los noventa y de otros factores que a continuación explicamos de manera sencilla y directa.

3.1. Impulso del sector privado

La mejora de los principales indicadores macroeconómicos (sobre todo, de las exportaciones) en los más de cuatro años de la

administración de Alejandro Toledo se explica fundamentalmente, por el buen desempeño de la actividad privada a través de los grandes proyectos de inversión, como los de Antamina, Camisea⁵⁸, y otros similares, ejecutados en algunos casos y concretizados en otros, en la década de los noventa y no en este gobierno. Claro está, que hubo inversiones porque se tuvo la estabilidad necesaria, legislación adecuada, un país pacificado, es decir, un marco adecuado para invertir, y eso hay que reconocerlo, es producto de las reformas estructurales de primera generación del Consenso de Washington ejecutadas en la primera mitad de la década de los noventa.

Ahora bien, estos grandes proyectos de inversión de los noventa, sobre todo, los mineros están dando sus frutos, generando mayores exportaciones favorecidas principalmente por el incremento de los precios de los minerales, por ejemplo, en el 2003 se generaron aproximadamente 1, 200 millones de dólares adicionales. Este logro ha tenido un gran impacto en el mercado cambiario incrementando significativamente la oferta de dólares y consiguientemente una devaluación significativa del tipo de cambio, fenómeno que explica la caída del precio del dólar y consiguientemente la apreciación (mayor valor frente al dólar) del nuevo sol.

Por otro lado, se calcula que el proyecto gasífero de Camisea contribuirá a incrementar el producto bruto interno en 1,0% anual en los próximos años. Un gran proyecto que se inició en el gobierno de transición, lo que ha hecho Toledo es sobrevaluar las expectativas respecto al uso y ventajas del gas y no está haciendo nada para incrementar el uso del gas en el campo doméstico y vehicular. En todo caso, el logro de este gobierno es-

⁵⁸ Camisea fue descubierta a fines del segundo gobierno de Fernando Belaunde por la Shell. Luego de largas negociaciones, se llegó a un preacuerdo a fines del gobierno de Alan García. En 1998, Fujimori tuvo la oportunidad de concretarlo pero no lo hizo. Finalmente, el gobierno de transición con Valentín Paniagua lo hizo realidad.

taría por el lado de la exportación del gas a mercados internacionales. Por tanto, la mejora de los principales indicadores macroeconómicos se debe en gran medida al impulso del sector privado a través de las grandes inversiones que se iniciaron en la última década del siglo pasado, y no a la gestión de este gobierno, que sólo está cosechando los frutos.

3.2. Entorno internacional favorable

Por otro lado, el gobierno de Alejandro Toledo ha tenido la suerte de contar con un escenario internacional extraordinario que ha favorecido significativamente el incremento de los precios de nuestras exportaciones no vistos en décadas en el país, sobre todo de los minerales (principalmente, del cobre, el oro y el hierro), que han hecho posible tener una balanza comercial positiva después de muchos años, y por ende eliminar el déficit externo, que ha sido siempre el talón de aquiles del crecimiento económico de las últimas décadas del siglo pasado. Asimismo, ha permitido aumentar de manera considerable las reservas internacionales netas (aunque la mayor parte de éstas proviene de la compra de dólares que ha efectuado el Banco Central de Reserva a lo largo de los cuatro años del gobierno de Toledo⁵⁹), factores que están contribuyendo a mejorar significativamente el desempeño de nuestra economía.

En los tres primeros años del gobierno de Alejandro Toledo, los precios mundiales de nuestras exportaciones han aumentado en más de 30%, es decir que el valor de las exportaciones creció fundamentalmente por los precios más altos y no necesariamente porque hayamos logrado exportar mayores cantidades que en los años anteriores. En consecuencia, el incremento de las exportaciones, tradicionales y no tradicionales de 7 millones a 14

⁵⁹ Para tener una idea, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ha duplicado los fondos en los últimos dieciocho meses de este gobierno en comparación a los diez años anteriores.

millones de dólares⁶⁰, en los cuatro años de este gobierno, se ha debido fundamentalmente a la suerte de contar con un entorno internacional extraordinariamente favorable y también porque las inversiones que se hicieron en la primera mitad de la década pasada han aumentado la producción y han permitido aprovechar los precios altos.

3.3. Aumento de la deuda pública

Asimismo, otro factor que ha contribuido a mantener en algunos casos y a mejorar en otros, algunos indicadores macroeconómicos, sobre todo el crecimiento del producto bruto interno (PBI), durante el gobierno de Alejandro Toledo, además del empuje del sector privado a través de las grandes inversiones que se iniciaron en la década de los noventa y del contexto internacional extraordinariamente favorable, es el endeudamiento público (deuda externa e interna) impresionante, destinado fundamentalmente para financiar el déficit fiscal del gobierno.

En efecto, en lo que va de este gobierno, el Perú se ha endeudado como no lo habían hecho otros gobiernos en la últimas décadas del siglo pasado. Por tanto, el buen desempeño de algunas variables económicas, es también el resultado de un aumento del endeudamiento público externo e interno (por ejemplo, según algunos analistas económicos el endeudamiento de los últimos cuatro años ha contribuido a incrementar el producto bruto interno –PBI– en casi un punto porcentual cada año) con mayores intereses a futuro, factura que la tendrán que pagar las futuras generaciones, sobre todo, los más pobres.

⁶⁰ Sin embargo, si los volúmenes actuales de exportación los remontamos a los precios del 2001, el monto apenas alcanzaría a 9 mil millones de dólares y no a los 14 mil millones actuales que tanto publicita el gobierno. Es decir, un crecimiento mediocre, dado el entorno internacional excepcionalmente favorable.

En el 2001, cuando Toledo asumió la presidencia de la república, nuestra deuda pública era de 24, 786 millones de dólares, al 31 de diciembre del 2004 la deuda pública peruana asciende a 30, 951 millones de dólares, de los cuales 24,466 millones (79%) corresponden a deuda externa y 6 485 millones (21%) a deuda interna. Es decir, entre el año 2001 y 2004, la deuda pública peruana ha tenido un incremento nominal de 6 700 millones de dólares (ver Cuadro 13 del Anexo Estadístico). De seguir así, lo único que va a lograr el gobierno de Alejandro Toledo es empobrecer más al país e impedirle su desarrollo.

3.4. Incremento de impuestos

Por último, otro factor que ha contribuido a mejorar de alguna manera los indicadores macroeconómicos positivos heredados de la década pasada, es el incremento de los impuestos (una de las características de la política económica del gobierno de Toledo es la implementación de impuestos antitécnicos y confiscatorios, con la finalidad de subir sueldos en el sector público), que hoy pagamos todos los peruanos, sobre todo los más pobres. En efecto, en lo que va de la administración de Alejandro Toledo, los ingresos por nuevos impuestos se han incrementado significativamente, como producto del incremento del Impuesto General a las Ventas (IGV) de 18% al 19%, pese a que al inicio de su gestión Toledo se comprometió a reducirlo a 16% (cada punto adicional del IGV genera aproximadamente 200 millones de dólares anuales), del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) que genera alrededor de 1 200 millones de soles al año, del Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN) y del incremento del Impuesto a la Renta de las personas naturales, entre otros impuestos.

En consecuencia, queda demostrado de manera sencilla que los “logros” macroeconómicos como el aumento del producto bruto interno, el aumento de las exportaciones y el incremento de las reservas internacionales netas, etc., no es producto de la

buena gestión del gobierno de Toledo, sino de los factores explicados en los acápite anteriores. Por el contrario, la ausencia de una visión reformista, de una estrategia de desarrollo clara de desarrollo, el ruido político, la improvisación y los desaciertos que caracterizan al gobierno de Toledo, han impedido que se obtengan mejores resultados macroeconómicos. Sin caer en exageraciones, el gobierno improvisado, desastroso, caótico y torpe de Alejandro Toledo le ha costado al país aproximadamente tres puntos del producto bruto interno cada año. Es decir, si Alejandro Toledo no hubiera dilapidado el quinquenio más propicio para enrumbar al país por la senda del crecimiento económico alto y sostenido, deberíamos estar creciendo entre 7,0% ó 8,0% como mínimo, requisito indispensable para resolver la crisis (económica y social) endémica que nos caracteriza .

Sin embargo, y a pesar de haber demostrado lo contrario, lo curioso es que el gobierno de Alejandro Toledo, pretende hacernos creer que la mejora de los indicadores macroeconómicos (inflación, crecimiento, exportaciones y reservas internacionales netas, etc.) que exhiben cotidianamente, a través de la propaganda estatal⁶¹, son el resultado de su buena gestión. Ignoran por completo que gran parte de los indicadores macroeconómicos que muestran se deben a las reformas estructurales de los noventa, a una coyuntura extraordinariamente favorable y fundamentalmente al esfuerzo privado exportador, aspectos que nada tienen que ver con su gestión, es decir, son totalmente ajenos a este gobierno. Pero todos los peruanos sabemos y estamos convencidos que no es así, porque la mayor parte de estos logros se han obtenido a espaldas de la gestión presidencial de Alejandro Toledo. Es decir, se atribuye logros en la parte macroeconómica que no le corresponden totalmente a su gobierno, y que más

⁶¹ Según un informe elaborado por la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República, revela que los gastos en propaganda del gobierno, sólo desde junio del 2004 hasta mayo del 2005, ascienden a 51 millones 375 mil 708 dólares.

bien es atribuible a los factores explicados de manera sencilla en los acápites anteriores.

Entonces, ¿cuál es el logro de Alejandro Toledo?, Sin duda alguna, para no ser mezquinos, el logro más importante de la gestión presidencial de Toledo es el haber conservado, a pesar de sus enormes limitaciones, la estabilidad macroeconómica del país, heredada de la década de los noventa, gracias a que mantuvo las líneas macroeconómicas fundamentales del fujimorismo económico. Cuando era candidato, Alejandro Toledo prometió construir el segundo piso del fujimorismo. La verdad es que casi nada ha hecho en estos cuatro años de su gobierno y difícilmente lo hará en los pocos meses que le quedan. Mientras tanto, sigue gozando del primer piso sin tener la más remota idea de cómo ampliarlo. Es que Toledo es un inepto que no comprende absolutamente nada de economía.

En consecuencia, Alejandro Toledo pasará a la historia como uno de los presidentes más mediocres e incompetentes que ha tenido el Perú a lo largo de las últimas décadas. No necesariamente por comparación con los presidentes de las décadas pasadas, sino medido en función a las enormes posibilidades que ha tenido a la mano y no ha sabido aprovecharlas por su incapacidad para emprender las reformas estructurales que el Perú necesitaba para mejorar la productividad y competitividad de la economía e iniciar el camino hacia el crecimiento económico alto y sostenido (entendido como el incremento continuo del producto bruto interno, con empleo de calidad y difusión generalizada del bienestar), y para administrar eficientemente la herencia recibida de la década de los noventa (estabilidad económica y pacificación, etc.). Por todo ello, el gobierno de Alejandro Toledo será considerado por todos los peruanos, sobre todo por los más pobres, como el “quinquenio de las oportunidades perdidas” para el desarrollo económico y social del país.

CAPÍTULO V

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

En el Perú de las últimas décadas del siglo pasado, se han implementado alternativamente dos estrategias de desarrollo económico. La primera de ellas, basada en la protección de los mercados y en la activa participación del Estado en la economía. La segunda, basada tanto en el mercado como asignador de recursos como en la apertura hacia el exterior. La primera estrategia se inició en los primeros años de la década de los sesenta hasta finales de los ochenta, década de ajustes y desajustes con una extraña combinación de retórica liberal por el presidente Fernando Belaunde y aplicación de políticas populistas por el presidente Alan García. La segunda estrategia de desarrollo se inició a principios de la década de los noventa con el gobierno del presidente Alberto Fujimori, y continúa hasta el día de hoy con Alejandro Toledo pero de manera incompleta, desordenada y sin convicción.

La crisis económica y el caos social (la inflación más alta de nuestra historia, recesión, desempleo, pobreza y miseria, conflictos sociales y violencia, etc.) de finales de los ochenta puso en evidencia

el agotamiento de la primera estrategia de desarrollo, que pretendía un desarrollo económico orientado hacia adentro, aislado, dirigido por el Estado, con una industria protegida a través de la sustitución de importaciones, mediante el control de los principales precios macroeconómicos (tipo de cambio, tasa de interés) y el control de los precios de los bienes de consumo básico. Como consecuencia de esta estrategia de desarrollo caímos en el estatismo, en el proteccionismo irracional y generalizado del mercado interno, en el falso nacionalismo, en la ilusión autárquica, en un rechazo al exterior, en la improvisación y en la demagogia.

Frente a estas circunstancias, a principios de la década de los noventa con el apoyo financiero y supervisión de los organismos financieros internacionales, se adoptó la segunda estrategia de desarrollo materializada en el denominado Consenso de Washington (ver acápite 1.2.2 del capítulo 1), que en términos más generales se basa en cuatro reformas estructurales básicas de primera generación: la austeridad fiscal, la privatización, la liberalización y desregulación de los mercados. Es decir, se pasó de la estrategia de desarrollo que le asignaba al Estado un papel intervencionista y protagónico en la economía a la estrategia sostenida en el libre mercado y, por tanto, en el sector privado como motor del crecimiento.

La segunda estrategia de desarrollo aplicada desde el principio de la década de los noventa, y materializada a través de las reformas estructurales (macroeconómicas y microeconómicas) contenidas en el Consenso de Washington, ha dado algunos frutos positivos en materia de estabilidad de precios, crecimiento de la producción, disciplina fiscal y monetaria, reservas internacionales e inversión, etc. (ver capítulos 3 y 4). Sin embargo, estos logros se han conseguido a costa del incremento del desempleo y subempleo, de la reducción de las remuneraciones reales, del incremento de los niveles de pobreza, de más desigualdad social y deterioro de la calidad de vida de la población... En suma, de más hambre, miseria, pobreza, exclusión y desigualdad social.

Ahora bien, la pobreza y extrema pobreza originadas y profundizadas fundamentalmente por las estrategias tradicionales de desarrollo mencionadas anteriormente y aplicadas en las últimas décadas del siglo pasado y en la primera mitad de la presente década (la segunda estrategia), tiene como característica principal su origen esencialmente económico, con dimensiones sociales, políticas y culturales que es imperativo enfrentar de manera radical. En efecto, el primer imperativo es de carácter ético y radica en la ausencia de toda justificación para seguir manteniendo a más de la mitad de la población peruana en situación de pobreza y extrema pobreza o indigencia.

El segundo imperativo, es económico e implica la incorporación de los sectores marginados al proceso productivo moderno para crecer, modernizarse, alcanzar y mantener competitividad y, el tercer imperativo es político, porque con una magnitud de pobreza y extrema pobreza, como la que existe en nuestro país (más de la mitad de la población), es imposible consolidar la democracia y obtener las condiciones de estabilidad política, indispensables para sustentar un proceso de inversiones privadas nacionales o extranjeras de mediano y largo plazo.

Ahora bien, con la magnitud de extrema pobreza y de pobreza en general como lo tiene nuestro país, ninguna estrategia de desarrollo que no tome en cuenta esta cruda realidad podrá tener perspectivas viables. Por tanto, es imperativo concentrar todos los esfuerzos para diseñar e implementar una nueva estrategia de desarrollo para hacerle frente y erradicarla definitivamente. Es decir, si nuestro principal problema es la pobreza y la desigualdad, profundizada por las estrategias tradicionales de desarrollo, nuestro principal objetivo debería ser diseñar e implementar una nueva estrategia de desarrollo para erradicarla en sus raíces más profundas con un espíritu de solidaridad y justicia. Definitivamente, con la estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de recursos como en la apertura externa, ejecutada dentro del marco del para-

digma neoliberal, no se podrá solucionar los problemas de pobreza y desigualdad que afectan a millones de peruanos.

En este contexto, después del fracaso de las estrategias tradicionales de desarrollo en su intento de conducir al Perú hacia la ruta de estabilidad económica y de crecimiento alto y sostenido que permitiera reducir la pobreza y la desigualdad, en los años sesenta, ochenta y noventa, es imprescindible diseñar e implementar una nueva estrategia de desarrollo orientada a alcanzar un crecimiento económico rápido, alto y sostenido, con equidad social y desarrollo humano, que permita combatir la pobreza de millones de peruanos e integrarlo a un proceso dinámico de desarrollo. Ninguna estrategia de desarrollo puede ser aceptada dogmáticamente si para la solución de los problemas económicos se sacrifica las condiciones de vida de millones de peruanos. Desafortunadamente eso ha sucedido en el país, sobre todo, con la última estrategia de desarrollo aplicada en la postrera década del siglo pasado y en lo que va de la presente década.

2. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PROPUESTA

La estrategia de desarrollo que se propone está construida a partir de las estrategias tradicionales de desarrollo y, está basada en:

“Una economía abierta y competitiva, con equidad social y desarrollo humano, mediante la combinación inteligente, creativa y realista de las fuerzas del mercado con la acción del Estado, en un marco de estabilidad macroeconómica, competitividad microeconómica y solidez institucional”.

En otras palabras, se propone una estrategia de desarrollo basada en el mercado libre y competitivo, pero que acepta una presencia significativa del Estado en la economía como ente promotor y orientador del desarrollo. Pero de un Estado fuerte, eficiente y vigoroso que no sea sinónimo de un Estado grande, que respete los mecanismos mediante los cuales funciona el mercado. Es decir, su interven-

ción no es para estorbar o distorsionar el mercado y conceder privilegios (como generalmente sucede en el país) sino, por el contrario, para corregir las “externalidades” o fallas del mercado en la asignación y distribución de los recursos, de manera que, el mercado sea más libre, eficiente y competitivo y contribuya a buscar el bienestar de la población en su conjunto, con sentido de equidad, igualdad de justicia y solidaridad.

El mercado no es perfecto, el Estado tampoco lo es. Entonces, lo que se requiere es conciliar la eficiencia del mercado libre y competitivo con la participación significativa del Estado. El mercado es una realidad indiscutible, pero no resuelve los problemas de distribución y desarrollo equitativo de la sociedad. Dicho de otro modo, el mercado es un mecanismo eficiente para asignar los recursos en la economía, pero que requiere de ciertas “regulaciones” en diversos casos para operar en forma adecuada”, por lo tanto, se requiere más mercado, pero mejor Estado. Es decir, el mercado y el Estado se necesitan mutuamente. Por eso, la estrategia de desarrollo propuesta consiste en combinar cuidadosamente las fuerzas del mercado con un Estado moderno y eficiente en un marco de estabilidad macroeconómica, competitividad microeconómica y el establecimiento de bases institucionales sólidas, con reglas de juego claras y estables.

2.1. Objetivo principal de la estrategia

El objetivo principal de la estrategia de desarrollo propuesta como alternativa a las estrategias tradicionales de desarrollo es el de proporcionar los lineamientos generales para completar, profundizar y consolidar las reformas estructurales de primera generación y orientar la ejecución de las de segunda generación necesarias para mejorar la productividad y competitividad del país, que nos permita lograr objetivos de crecimiento económico sostenibles, mejoras en el empleo, reducción de la pobreza y de la desigualdad, protección del medio ambiente y de los re-

cursos naturales y, mejoras de la calidad de vida de la población⁶², etc.

2.2. Materialización de la estrategia

La estrategia de desarrollo propuesta se materializará a través de un relanzamiento simultáneo de las reformas estructurales de primera y segunda generación sugeridas en la literatura económica, descritas en el acápite 1.2.2. del capítulo 1. Es decir, las reformas estructurales no son originales ni novedosas, de lo que se trataría entonces según el objetivo principal de la estrategia de desarrollo propuesta, es de relanzarlas acelerando las prioridades de cada una de ellas. A continuación se presenta los lineamientos básicos de las reformas estructurales de primera y segunda generación.

2.2.1. Reformas estructurales de primera generación

Para que la estrategia de desarrollo propuesta asegure un crecimiento rápido, alto y sostenido (tasas de crecimiento promedio anual del producto bruto interno no menores al 7,0% u 8,0%) se requiere incrementar la productividad y competitividad del país, completando, profundizando y consolidando las reformas estructurales de primera generación emprendidas a principios de la década de los noventa. Es decir, se requiere más cambios profundos en las estructuras y conductas a nivel macro y microeconómico.

a) Reformas macroeconómicas

La tarea pendiente más importante en el Perú de hoy, es transformar la estabilidad macroeconómica conseguida en la década de los noventa en un crecimiento rápido, alto y sostenido que permita combatir la pobreza tan inhumana

⁶² La calidad de vida estará determinada por las posibilidades reales que tengan esas personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales.

que padecen millones de peruanos. En ese sentido, es imprescindible consolidar y mantener en el tiempo los equilibrios de las principales variables macroeconómicas y mejorar su capacidad para enfrentar con éxito los desequilibrios externos y además, garantizar que las finanzas públicas del país sean viables en el mediano y largo plazo, profundizando las reformas en los campos de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria que generalmente determinan la tasa de inflación, el déficit fiscal y el déficit externo.

Por otro lado, el Estado debe orientar las reformas de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria a la promoción de un mercado que sea “verdaderamente libre y competitivo” que llegue a todos los sectores del país, sobre todo de los menos favorecidos, con una cobertura real de oportunidades, para que haya crecimiento alto con equidad social. El crecimiento rápido, alto y sostenido, requiere de un marco macroeconómico estable, que se traduce en políticas fiscal, monetaria y cambiaria adecuadas y responsables, de allí la importancia de estas reformas para consolidar definitivamente la estabilidad macroeconómica, de cuyo éxito depende en gran medida el crecimiento económico rápido, alto y sostenido.

b) Reformas microeconómicas

En el Perú se ha avanzado de manera importante en la ejecución de estas reformas el primer quinquenio de la década de los noventa, luego fueron paralizadas hasta el día de hoy, por eso se deben retomar, completar y profundizar las reformas inconclusas, en aquellos ámbitos en que aún hay espacios para mejorar la eficiencia y eficacia, así como emprender otras reformas microeconómicas que no han sido ejecutadas, que permitan resolver el problema del crecimiento y del desempleo, así como elevar el nivel de vida de la población y garanticen la reducción de la pobreza y la desigualdad, que es la razón de ser de la estrategia de desarrollo que

sirve de marco para relanzar las siguientes reformas micro-económicas:

– **Reforma comercial**

A pesar de que se ha logrado avances significativos en esta reforma iniciada en el primer quinquenio de la década de los noventa, todavía falta profundizar y consolidar la apertura comercial (liberalización comercial) y mejorar la competitividad internacional de la producción interna con el propósito de fomentar la competencia entre las empresas nacionales y las empresas extranjeras, y así convertir la apertura al comercio exterior en el motor principal de un crecimiento económico rápido, alto y sostenido, que contribuya a generar mayores puestos de trabajo bien remunerados y alcanzar un mejor grado de equidad en la distribución del ingreso.

Por ello, es recomendable eliminar la mayor cantidad posible de barreras con que las empresas se pueden encontrar al momento de comercializar sus productos. Los aranceles, por ejemplo, son una barrera, ya que son costos que encarecen el precio de los productos. En ese sentido, se debe seguir reduciendo el promedio y la dispersión arancelaria hasta llegar a un nivel que contribuya a lograr una mayor integración de la economía a los mercados internacionales y mejorar la competitividad de nuestro sistema productivo. Los aranceles altos afectan directamente a los más pobres y sólo benefician a un grupo de productores nacionales y a sus aliados políticos, que pretenden mantener situaciones de privilegio y obtener más beneficios a costa del proteccionismo⁶³.

⁶³ Se puede definir el proteccionismo como el uso de varios mecanismos con el objetivo principal de proteger las empresas nacionales de la competencia extranjera. El mecanismo más utilizado es aplicar un alto nivel de aranceles.

Por otro lado, el Estado debe negociar con los países desarrollados la apertura de mercados para nuestros productos y servicios con el objeto de fortalecer nuestra posición económica e insertarnos lo más rápidamente posible en la economía mundial. Además, para facilitar el comercio con otros países el Estado debe utilizar otros instrumentos complementarios, como por ejemplo, los acuerdos comerciales, las zonas de libre comercio, las uniones aduaneras y la implantación de preferencias arancelarias, etc. Asimismo, se debe realizar una alianza estratégica entre el Estado y el sector privado para mejorar la infraestructura económica y la tecnología con la finalidad de reducir costos y hacer a los productos y servicios nacionales altamente competitivos.

– **Reforma tributaria**

Luego de importantes avances en esta reforma en la década pasada, aún el sistema tributario adolece de múltiples problemas. En ese sentido, es imprescindible realizar de una vez por todas, una reforma tributaria profunda, con el propósito de lograr un sistema tributario más justo, equitativo y eficiente, que apoye el crecimiento de la economía y permita una distribución más equitativa de sus beneficios, así como cuya prioridad sea elevar la recaudación tributaria (que todavía es baja en relación a los impuestos), que le permita al Estado cumplir con sus funciones principales, sobre todo, de aquellas relacionadas con el rol distribuidor de la riqueza que realiza a través de la asignación del gasto público.

En ese sentido, la reforma tributaria debe ser integral y profunda, con la finalidad de incrementar la recaudación tributaria, ampliar la base tributaria, simplificar y racionalizar el número de impuestos (incidiendo en los impuestos directos y eliminación de los impuestos antitécnicos y confiscatorios que distorsionan la asigna-

ción de recursos), eliminar de una vez por todas las exoneraciones y preferencias tributarias, mejorar y modernizar los mecanismos de administración tributaria a fin de eliminar la evasión y la elusión tributaria y el contrabando al mismo tiempo, así como adecuar los mecanismos de la administración tributaria al proceso de integración económica internacional.

– **Reforma financiera**

Después de importantes avances en la apertura financiera y la liberalización de las tasas de interés en la década pasada, aún quedan temas pendientes para lograr un mejor funcionamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de valores, de manera que promueva el crecimiento alto y sostenido de la economía. En ese sentido, se requiere adoptar medidas adicionales para adecuar, sobre todo al sistema bancario, para que impulse e incentive el ahorro interno a niveles compatibles con las necesidades de inversión y canalizar el ahorro, en condiciones competitivas a todos los sectores de la economía, sobre todo, a las pequeñas y medianas empresas que todavía tienen muchos obstáculos para recurrir al sistema financiero. Por otro lado, falta profundizar la reforma financiera, en las áreas de la regulación y supervisión, mediante el establecimiento de un sistema de regulación adecuado, así como, desarrollar acciones para desarrollar el mercado de capitales en especial para fomentar el financiamiento de largo plazo.

– **Reforma laboral**

A pesar de los avances logrados en el mercado de trabajo durante la última década del siglo pasado, falta aún profundizar la flexibilidad del mercado laboral para la contratación, distribución y la negociación colectiva, pero manteniendo intangibles los beneficios adquiridos por

aquellos que ahora tienen trabajo formal. En ese sentido, se debe emprender y profundizar reformas vinculadas a la legislación laboral que entre otros aspectos faciliten la eliminación de las restricciones que afectan la generación de empleo productivo en la economía formal (que son el resultado de una reglamentación inadecuada que impone costos excesivos a los empleadores) de manera que se corrija la informalidad creciente del mercado de trabajo, que contemple la mejora permanente de los ingresos y beneficios básicos de seguridad social de los trabajadores en general y, que propicie la capacitación y desarrollo de los recursos humanos para el trabajo, etc. De la eficiencia del mercado de trabajo depende en gran medida el incremento del empleo productivo, y por ende, contribuir de manera significativa a la reducción de la pobreza. De allí, la importancia de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo a través de esta reforma.

– **Reforma de la propiedad**

Esta reforma que consiste en dar preeminencia a la propiedad privada debe continuar acelerando las privatizaciones y concesiones de las empresas públicas o aumentando la participación del sector privado en sectores que siguen siendo controlados por el Estado, con un nuevo estilo, en un proceso más transparente, con licitaciones abiertas y competitivas, con precios justos que resguarden el patrimonio de todos los peruanos, y con un marco regulatorio adecuado y con la intervención más efectiva de los organismos reguladores (los reformadores de los noventa se olvidaron que una vez que se privatiza hay que regular) para evitar situaciones de abuso que se traduce en tarifas muy elevadas. En el Cuadro 14 del Anexo Estadístico se presentan los principales organismos reguladores que necesitan ser reformados.

2.2.2. Reformas estructurales de segunda generación

Por otro lado, para que el crecimiento económico sea alto y sostenido en el mediano y largo plazo que permita combatir la pobreza tan inhumana que padecen millones de peruanos desde hace varias décadas y al mismo tiempo que facilite la eliminación de los obstáculos económicos, sociales y políticos a una verdadera igualdad de oportunidades, se requiere, entre otras cosas, lograr que el incremento de la productividad y competitividad del país sean permanentes mediante la ejecución y consolidación de las reformas estructurales de segunda generación que entrañan cambios institucionales profundos, y la mejora continua de las reformas estructurales de primera generación, dentro de ellas las siguientes:

a) Reforma del Estado

El Estado de las décadas pasadas todavía no ha sido transformado, por el contrario, sigue siendo ineficiente, burocrático, negligente, despilfarrador y corrupto, pero sobre todo, sigue sometido a intereses particulares. En ese sentido, es imprescindible realizar de una vez por todas una profunda reforma del Estado, que busque un aparato gubernamental más eficiente y eficaz. Eficiente, en el sentido de usar óptimamente los recursos públicos necesarios para prestar los servicios básicos requeridos por la población; y eficaz, desde la óptica de lograr objetivos, por ejemplo, el de mejorar la productividad y competitividad de la economía que posibilite lograr tasas altas de crecimiento y así poder reducir la pobreza y la desigualdad que afecta a más de la mitad de la población peruana.

En el marco de la estrategia de desarrollo propuesta, al Estado le corresponde una función estratégica en establecer una visión de futuro para el país, en mantener la estabilidad económica, en la promoción del crecimiento económico sostenido a través del impulso al desarrollo tecnológico, en la inversión y desarrollo de los recursos humanos e infraes-

estructura productiva, pero sobre todo, en hacer que el mercado funcione eficientemente absteniéndose de intervenciones que perturben el normal funcionamiento de la actividad económica, limitándose a apuntalar, orientar y corregir las imperfecciones o fallas del mercado en la asignación de los recursos, de manera que avancemos hacia una economía de verdad libre y competitiva, en el que las viejas prácticas mercantilistas no reaparezcan disfrazadas de neoliberalismo. Para que ello ocurra, se requiere hacer una reingeniería profunda del aparato estatal en sus diferentes estamentos.

En consecuencia, la reforma del Estado (madre de todas las reformas porque de ellas depende la eficiencia de las otras reformas estructurales), supone entre otras cosas, la reestructuración de la administración pública, el rediseño de las estructuras organizativas, la desregulación de los sistemas administrativos, la creación de la carrera de administración pública, la modernización de la gestión del gasto público (introduciendo tecnologías de información, terciarización, y mejor capacitación de los servidores públicos), la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y la consolidación del proceso de regionalización, etc. En suma, se necesita de un Estado moderno, democrático, eficiente y honesto, que promueva la competencia y el desarrollo de los mercados, que asegure una distribución más equitativa de los ingresos, que funcione en términos de educación, salud, seguridad e infraestructura productiva. En otras palabras, un Estado inteligente y eficiente que promueva la competencia y desarrollo de los mercados asegurando mayor bienestar a través de una adecuada política distributiva y social.

b) Reformas institucionales

Reforma del Poder Judicial

El Poder Judicial, ineficiente, corrupto e inestable y dependiente del Poder Ejecutivo, necesita una reforma profunda

para transformarlo de una vez por todas en un Poder Judicial moderno, eficiente, honesto, transparente e independiente, de manera que se convierta en la única garantía para que se respeten las libertades individuales y los derechos de propiedad y contratación indispensables para el libre mercado. Es decir, reglas de juego claras y estables, con incentivos y sanciones que se acaten, que permitan que las transacciones en los mercados se realicen con fluidez y transparencia. En otras palabras, un Poder Judicial, que garantice la justicia y el orden para todos, con libertad e igualdad y sin discriminación alguna, en base a una administración de justicia moderna, eficiente y honesta.

Los ejes fundamentales de la reforma del Poder Judicial deben ser en primer lugar; la modernización de los métodos y sistemas de administración de justicia que son obsoletos, complicados y manejados por una ineficiente y corrupta burocracia; en segundo lugar, la moralización y despolitización del Poder Judicial, porque la mayoría de los jueces son corruptos y están sometidos al poder político de turno; en tercer lugar, la profesionalización y capacitación del Poder Judicial, porque la mayoría de jueces son incompetentes y desconocen los sistemas modernos de la administración de justicia y se resisten a los cambios; en cuarto lugar, la descentralización de la administración de justicia para hacerla más eficiente y eficaz.

La reforma del Poder Judicial es imprescindible para el país, sobre todo para los inversionistas nacionales y extranjeros, que necesitan tener la certeza de que sus acciones en el mercado están garantizadas. Por ello, entre otras cosas, es imperativo transformar radicalmente el Poder Judicial.

Reforma del Poder Legislativo

El Poder Legislativo mediocre y corrupto, que depende casi siempre del Poder Ejecutivo y que legisla de acuerdo a los

intereses de los gobernantes de turno y de algunos grupos de poder económico, debe ser transformado radicalmente con el objeto de obtener un poder legislativo moderno, representativo, eficiente, honesto e independiente que garantice la rapidez en la aprobación de las leyes y en la calidad de éstas. En ese sentido, es imprescindible reformar la representación parlamentaria, que entre otros aspectos contemple, el retorno a la bicameralidad, la elección de congresistas a través de distritos uninominales para garantizar elecciones más abiertas y de mayor acceso a los ciudadanos, la elección de congresistas en segunda vuelta, la renovación parlamentaria por tercios, la eliminación de la inmunidad parlamentaria para hechos no políticos y, la prohibición definitiva de la reelección de congresistas.

Reforma de los partidos políticos

Los partidos políticos, sobre todo los tradicionales, en el Perú, son, en menor o mayor grado, los responsables de la crisis económica y social por la que atraviesa el país, porque han sido incapaces de solucionar nuestros problemas. Es que, los partidos políticos no representan a las clases populares ni son capaces de interpretar los problemas del país, ni mucho menos de formular planes de gobierno adecuados para solucionarlos. Por ello, necesitan renovarse ideológica y programáticamente, necesitan democratizarse internamente, limpiarse de todas sus malas costumbres y de caudillos corruptos, incapaces e improvisados, con falta de rigor moral, técnico e intelectual, que lo manejan arbitrariamente. Los partidos políticos deben tener ideas claras, propuestas adecuadas para solucionar los problemas que afectan al país, dirigentes con visión de futuro, con alto rigor intelectual y técnico, con valores éticos y morales sólidos, con verdadera vocación de servicio y además con un genuino interés por las “grandes mayorías”. Estos son los aspectos principales que deben considerarse en la reforma de los partidos políti-

cos para ponerlos al servicio del país y de todos los peruanos.

Otras reformas institucionales

Asimismo, se deben realizar en algunos casos y profundizar en otros, otras reformas como la reforma de la Constitución (a través de sus mecanismos establecidos), la reforma del Jurado Nacional de Elecciones, la reforma de las fuerzas armadas y policiales, la reforma de los gobiernos locales y regionales, la reforma de los organismos reguladores, la reforma de las organizaciones de la sociedad civil⁶⁴ y la lucha frontal contra la corrupción.

c) Reforma social

La reforma social inspirada en la estrategia de desarrollo propuesta, contiene acciones de corto plazo y objetivos que apuntan al mediano y largo plazo donde las reformas económicas, sociales e institucionales interactúan para promover un cambio profundo en las estructuras económicas y sociales del país.

C.1. Medidas de corto plazo

Debido a la grave situación que aqueja a una gran parte de la población se requiere medidas específicas urgentes de alivio a la extrema pobreza e indigencia. En ese sentido, se propone algunas medidas que en conjunto las denominaremos Programa de Prioridades Sociales Específicas (PPSE) el cual debe ser implementado de manera rápida. Algunas medidas ya se llevan a cabo muy lentamente y de manera restringida o han sido sugeridas. De lo que se trataría entonces, es de hacerlas más eficientes en algunos casos o de ejecutarlas en otros,

⁶⁴ Definida como todas aquellas formas asociativas que se ubican entre el continuo que existen entre la familia y el gobierno, es decir clubes, asociaciones, empresas, gremios, colegios y asociaciones profesionales, organizaciones sindicales, etc.

en el marco de una reforma profunda a los programas sociales existentes.

Programa de Prioridades Sociales Específicas

Objetivo

Satisfacer las necesidades básicas de la población que se encuentra en condiciones de extrema pobreza o indigencia, incrementada por las estrategias tradicionales de desarrollo ejecutadas en las últimas décadas, así como sentar las bases para la inversión en capital humano, condición necesaria para alcanzar un crecimiento alto y sostenido.

Líneas de acción

El objetivo se logrará mediante la transferencia acelerada de bienes y servicios directamente asociadas con su supervivencia. Las medidas que deben adoptarse son las siguientes:

- Asistencia alimentaria, orientada fundamentalmente a la atención de la población más vulnerable (niños, madres lactantes, ancianos y jubilados).
- Mejoramiento de los programas de salud básica, priorizando la asistencia preventiva y curativa en los servicios primarios de salud.
- Mejoramiento de la calidad de la educación, priorizando la atención a las escuelas y colegios más pobres del país.
- Mejoramiento de los ingresos percibidos por los más pobres.
- Generación de empleo a través de inversiones de infraestructura agrícola y vial en el área rural y en acciones de apoyo a la infraestructura comunal en el área urbana.

- Programas de proyección social: alfabetización, salud, planificación familiar, etc.
- Programas de apoyo a la mujer, dirigidos a promover apoyo integral a las mujeres de escasos recursos, principalmente aquellas que están a cargo del sostenimiento del hogar.
- Programas de apoyo a la juventud, orientados a ofrecer actividades que favorezcan el desarrollo integral de los jóvenes de bajos ingresos, etc.

Población objetivo

Población que se encuentra en situación de pobreza extrema o indigencia, que son más de cinco millones de peruanos.

Área geográfica

A nivel nacional, principalmente, las zonas más deprimidas del país.

Organización institucional

Para la ejecución de este programa, se debe coordinar con organizaciones ya existentes, sobre todo, con las municipalidades que en el marco de combate a la pobreza es imprescindible la participación de éstas. Para ello, se debe realizar cambios en el marco legal, los cuales le asignen nuevas responsabilidades, especialmente con respecto a los servicios sociales y a determinadas y mejores fuentes de financiamiento para llevar a cabo estas responsabilidades.

Recursos

Este programa debe ser financiado, fundamentalmente, con gasto público. Para ello es imperativo reestructurar la asignación del gasto social e incrementarlo con tanto o mayor fuerza. Claro está, sin comprometer los

precarios equilibrios macroeconómicos. La reestructuración del gasto social debe priorizar las prestaciones a aquellos grupos sociales que realmente lo necesitan y aumentar la eficiencia en la distribución, asegurando que una parte cada vez mayor del gasto llegue a los más pobres y no sea absorbida por el presupuesto de las organizaciones encargadas de administrarlo, como generalmente sucede en el país; asimismo el programa debe contar con financiamiento proveniente de los organismos financieros multilaterales como el BM, BID y FMI.

C.2. Medidas de mediano y largo plazo

Reforma de la Educación

La Educación entendida no sólo como una simple transferencia y acumulación de conocimientos, sino también como la formación en valores, actitudes y habilidades, es un instrumento fundamental para atender a la vez los requerimientos de igualdad de oportunidades y de competitividad de la economía del país. Las personas con altos niveles de educación son más productivas y competitivas y tienen mayores posibilidades de inserción en el mercado laboral, así como de aprovechar mejor las oportunidades. Sin embargo, en los últimos años sólo se han tomado medidas educativas aisladas e inapropiadas, que han contribuido a deteriorar considerablemente la calidad de la Educación en todos sus niveles.

En ese sentido, es imprescindible cambiar, elevar los estándares de calidad y eficiencia de la Educación, de tal manera que el acceso a una educación moderna, de calidad y competitiva sea generalizado. Para ello, se requiere de un proceso de reingeniería para el sistema educativo nacional. En otras palabras, un cambio radical para adecuarlo a las exigencias de un mundo que

exige formar recursos humanos con visión de futuro, iniciativa, creatividad, vocación empresarial y con una formación sólida en valores y comportamiento ético que impidan la corrupción y la delincuencia, que tanto daño hacen al país.

En consecuencia, para mejorar la calidad y eficiencia de la Educación se propone algunas acciones que deben tomarse en cuenta al momento de iniciar el proceso de reingeniería al sistema educativo. Entre ellos, modernizar los programas de estudios en función al desarrollo del conocimiento y del avance tecnológico; asimismo, adecuarlos tratando de dar mayor flexibilidad y facilitando su adaptación a las diferentes regiones del país, dar prioridad a la educación técnica y a la capacitación en los últimos años de educación secundaria, otorgar en educación superior una certificación progresiva de los logros alcanzados a medida que el alumno apruebe cada año de tal manera que le facilite el acceso al mercado laboral, desarrollar una política de remuneraciones e incentivos más justa y programas de actualización y perfeccionamiento permanente para docentes y personal administrativo, fomentar la investigación científica y tecnológica e impulsar la integración de las ciencias básicas y las tecnológicas, crear las oportunidades para incentivar la participación del sector privado en la producción de servicios educativos de calidad y, destinar por lo menos el diez por ciento del presupuesto nacional a la Educación, etc.

Reforma de la salud

En los últimos años en el Perú la salud de la población, principalmente de los más pobres y excluidos, es muy deficiente, ya que gran parte de la población no tiene acceso a servicios de salud de buena calidad, en los hospitales del Ministerio de Salud, pero sobre todo en EsSalud. Por tanto, no se puede hablar de educación ni

de empleo productivo si no se asegura una estructura eficaz que satisfaga las necesidades básicas de salud y nutrición de los peruanos, sobre todo de la niñez. La importancia de lograr un mejor estado de salud de la población radica en las repercusiones que tiene en el aumento del bienestar social, el crecimiento económico y la mejora de la productividad y la competitividad de los trabajadores. Es decir, las personas sanas y bien alimentadas pueden estudiar y trabajar más, son más productivos y competitivos y tienen más posibilidades de aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece esta era del conocimiento y la tecnología.

Las políticas de salud deben tener como objetivo principal mejorar la focalización de los servicios de salud y aumentar la eficiencia y eficacia del sistema. Para ello se requiere una reforma profunda del sistema de salud, que contemple entre otros aspectos, el incremento de la inversión en infraestructura y equipamiento para el sector salud; el traslado de la responsabilidad de los servicios de atención primaria e infraestructura a las municipalidades; la expansión y la mejora de la atención primaria, haciendo hincapié en los grupos más pobres del país; la reducción de la mortalidad infantil y materna, principalmente en áreas rurales y urbano-marginales y la ejecución de políticas de salud pública orientadas a disminuir la contaminación del medio ambiente; el desarrollo de una política de remuneraciones más justa en el sector salud, así como la implementación de programas de actualización y perfeccionamiento para los profesionales de la salud, etc.

d) Reformas sectoriales

Asimismo, se deben implementar reformas sectoriales y de reconversión productiva, con la finalidad de mejorar la productividad y competitividad de cada uno de los sectores pro-

ductivos intensivos en mano de obra, revirtiendo las utilidades y aumentando la formación de capitales. La reforma del agro por ejemplo, para terminar con el minifundio y promover una mayor inversión privada que propicie su desarrollo en una dirección agroindustrial y exportadora; asimismo, se debe realizar cambios profundos en el sector turístico con la finalidad de potenciar el Perú como núcleo para el turismo mundial; por último, se debe realizar cambios profundos que mejoren la eficiencia productiva y la competitividad (es decir, que los costos de los factores producción, estén dentro de los estándares internacionales) de las micro, pequeñas y medianas empresas, de manera que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía.

2.3. Condiciones necesarias para implementar la estrategia de desarrollo propuesta

Como se mencionó anteriormente, la estrategia de desarrollo propuesta se materializará a través de un conjunto de reformas estructurales de orden económico, social e institucional, y para implementarlas se requiere en primer lugar, transformar dichas reformas en un Plan Estratégico de Desarrollo y en su ejecución; y en segundo lugar, contar con reformadores eficientes, honestos y con visión de futuro para implementar con éxito el plan estratégico.

2.3.1. Formulación de un plan estratégico de desarrollo

El país es una empresa y en toda empresa existen planes estratégicos de largo plazo, por tanto, es imprescindible utilizar el planeamiento estratégico, de tanto éxito en las grandes empresas privadas, a nivel de país para implementar las reformas estructurales dentro del marco de un plan estratégico de largo plazo (una vigencia de diez años como mínimo) cuyo objetivo principal debe apuntar a mejorar la productividad y competitividad de la economía, que posibilite lograr niveles de

crecimiento altos y sostenibles que logre combatir la pobreza y la desigualdad que afecta a más de la mitad de la población peruana, que es la razón de ser de la estrategia de desarrollo propuesta como alternativa a las estrategias de desarrollo tradicionales.

En ese sentido, el planeamiento estratégico, entendido fundamentalmente, como un conjunto ordenado de acciones y decisiones para formular una visión de futuro, una misión que exprese cual es la razón de ser de la organización, objetivos bien claros que se deben cumplir y estrategias bien definidas para alcanzar dichos objetivos a partir del análisis estratégico, es un instrumento muy importante que permitirá al país fijar su posición en el futuro y en su contexto, considerando un conjunto de factores internos, así como también factores del contexto relevante en el que el país actúa. Dicho de otro modo, el planeamiento estratégico, es un instrumento vital para el desarrollo del país porque le permitirá saber a donde quiere ir y cómo llegar a su destino. Pero no hay que confundir al planeamiento estratégico con la planificación centralizada de connotaciones socializantes y estatizantes del siglo pasado.

En consecuencia, el plan estratégico⁶⁵, que es el resultado del proceso del planeamiento estratégico para el país, debe contener la visión compartida del futuro del país, la misión que precise cuál es el propósito o razón de ser del país; el análisis estratégico para conocer las fortalezas y debilidades que tiene el país, así como las oportunidades y amenazas que enfrenta el país en el entorno que le puedan influir para lograr los objetivos; los objetivos de mediano y largo plazo que se desea alcanzar, las estrategias para cumplir los objetivos, que en este caso, las estrategias principales para lograr los objetivos son las re-

⁶⁵ Una metodología sencilla para formular e implementar planes estratégicos se encuentra en mi libro *Planeamiento estratégico sistémico*, Editorial San Marcos, Lima, 2000.

formas estructurales (económicas, sociales e institucionales) que son la expresión de la estrategia de desarrollo propuesta, planes operativos de corto plazo dentro de un horizonte de tiempo para poner en marcha las estrategias, mecanismos de ejecución del plan estratégico de desarrollo, así como los factores de medición o indicadores de gestión para su control correspondiente.

2.3.2. Reformadores eficientes y honestos

El proceso de implementación del plan estratégico mediante acciones concretas y permanentes, son tareas que exigen habilidades gerenciales y de liderazgo de una persona o equipo. Habilidades y liderazgo para supervisar con eficiencia y eficacia la implementación del plan estratégico de desarrollo y para evaluar el proceso de implementación conforme va desarrollándose, adoptando las medidas correctivas si fuera necesario. Un plan estratégico por más bien formulado que esté no garantiza por sí sólo el logro de la visión y objetivos planteados, éste tiene que ser implementado a través del tiempo. Es decir, los resultados del plan estratégico no se encuentran en el proceso de formulación sino en el proceso de implementación, no hay que olvidar que ambos procesos se influyen mutuamente y muchas veces se desarrollan conjuntamente.

En ese sentido, la implementación del plan estratégico que garantice el logro de la visión y objetivos planteados para el país; a través de las reformas económicas, sociales e institucionales, que son la expresión de la estrategia de desarrollo propuesta; requiere de reformadores que implementen y administren con eficiencia y eficacia (eficiente, en el sentido de usar óptimamente los escasos recursos; y eficaz, desde la óptica de lograr objetivos) el plan estratégico de desarrollo. Es decir, reformadores con visión de futuro, con pragmatismo, proactivos, con racionalidad, con adecuado nivel de inteligencia y formación profesional excelente, con dotes para el liderazgo y en especial reformadores con una sólida formación ética y moral y

CAPÍTULO VI

BALANCE Y REFLEXIONES FINALES

1. Los gobiernos de los países alrededor del mundo utilizan estrategias de desarrollo para solucionar sus problemas económicos que enfrentan. Dichas estrategias de desarrollo determinan el rumbo que un gobierno determinado le quiere dar a su economía de su país. Se materializan a través de los instrumentos de la política económica, es decir en las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, y de las reformas estructurales. En el Perú de las últimas décadas del siglo pasado y en lo que va de la presente década se han aplicado dos estrategias de desarrollo. La primera de ellas se puede resumir en la injerencia descontrolada del Estado en materia económica, la regulación sofocante de la actividad económica privada y el excesivo proteccionismo de los mercados y fue implementada desde los primeros años de la década de los sesenta hasta finales de la década de los ochenta; la segunda estrategia de desarrollo, basada tanto en el mercado como asignador de los recursos y en la apertura hacia el exterior, implementada en la década de los noventa. Ambas estrategias de desarrollo han sido implementadas en su versión extrema; la primera de ellas, en la versión populista y la segunda estrategia, en la versión neoliberal, sin lograr articular una estrategia de desarrollo sostenible en el Perú.

2. La crisis económica y social de finales de la década de los ochenta, acaso sin precedentes en la historia peruana, puso en evidencia el fracaso de la primera estrategia de desarrollo que se venía aplicando en el Perú desde principios de la década de los sesenta. Como consecuencia de ello, el Perú experimentó la crisis económica y social más grande de su historia republicana, cuyas características principales fueron: la inflación acumulada de julio de 1985 a julio de 1990 alcanzó la tasa de 2,2 millones por ciento; el crecimiento del producto bruto interno acumulado en dicho periodo cayó en 7,0%, el producto bruto interno per cápita llegó a 720 dólares, cifra menor que la de 1960; las reservas internacionales netas llegaron a ser negativas en 105 millones de dólares, el déficit fiscal y cuasi fiscal⁶⁶ alcanzó el 16% del PBI y la emisión iba de la mano con la inflación; la presión tributaria descendió de 14,4% a sólo 4,3% del PBI, lo que se tradujo en una sistemática reducción de la capacidad del Estado para dirigir el proceso económico; la liquidez total se redujo de 17% a sólo 6,0% del PBI. Asimismo, la pobreza afectó a más de 12 millones de peruanos y la pobreza extrema a más de 5 millones. El ingreso mínimo legal se redujo en 50%. Los gastos en salud y educación cayeron 15% en términos reales. El gasto social per cápita se redujo de 46 dólares en 1986 a 12 dólares en 1990.
3. A partir de 1990 el gobierno del presidente Alberto Fujimori, bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional y de otros organismos multilaterales, dio inicio a la implementación de la nueva estrategia de desarrollo que se materializó a través de las reformas estructurales de primera generación del Consenso de Washington. Estas reformas fueron de carácter macroeconómico y microeconómico. La reforma macroeconómica (o programa de estabilización) tuvo como objetivo central la reducción drástica de la inflación y dar las reglas para el libre juego de la oferta

⁶⁶ El déficit cuasi fiscal es la emisión del Banco Central para financiar el gasto público.

y la demanda; para este fin la reforma contempló como elemento principal, la eliminación de los desequilibrios fundamentales de la economía mediante la disciplina fiscal y monetaria. La reforma microeconómica tenía como objetivo desregular, liberalizar precios y eliminar monopolios y oligopolios en los mercados de bienes y servicios, de capitales y laboral. Las reformas microeconómicas fueron, la reforma comercial, financiera, tributaria, laboral y de la estructura de la propiedad, se iniciaron en setiembre de 1990 y fueron profundizadas en marzo de 1991. Adicionalmente, se implementaron algunas reformas de segunda generación como la reforma del Estado y algunas reformas institucionales.

4. La reforma macroeconómica ha logrado avances significativos a lo largo de la década de los noventa. La inflación se redujo de 7 650% en 1990 a 3,7% en el 2000; el crecimiento del PBI se mantuvo estancado en los dos primeros años, recién a partir de 1993 se observó un largo periodo de crecimiento económico sostenido, registrándose una tasa de crecimiento promedio de 7,1% durante el periodo 1993-1997. Después de experimentar los efectos negativos a lo largo de 1998 y a inicios de 1999, de diversas crisis externas (crisis financieras y fenómeno de El Niño) se observó una lenta recuperación desde 1999 y una recuperación moderada en el 2000, registrándose una tasa de crecimiento del PBI de 0,9% y 2,9% en 1999 y 2000 respectivamente; el déficit fiscal se redujo de 16% a 2,0% del PBI; la presión tributaria se incrementó de 5,0% a 12,5% del PBI; la inversión se incrementó significativamente durante los noventa, alcanzando un pico de 25% en 1995; el déficit en cuenta corriente también se logro reducir, llegando a 3,0% del PBI en el 2000; las reservas internacionales netas se incrementaron de menos 105 millones de dólares a más de 8 000 millones de dólares. Como se puede observar, los resultados de la reforma macroeconómica, han sido, en general positivos, la economía peruana estaba estabilizada a finales de la década de los noventa.

5. Con respecto a las reformas microeconómicas, en términos generales, se han logrado avances significativos. Las reformas de los mercados de bienes y servicios, del mercado de capitales y del mercado laboral mostraron avances importantes a lo largo de la década de los noventa; los precios de los bienes y servicios, el tipo de cambio, la tasa de interés y los salarios se han liberalizado y se determinan por el mercado; los mercados se han desregulado y los monopolios y oligopolios han sido eliminados en su mayoría. El comercio exterior se ha liberalizado de manera importante; también se ha avanzado en la flexibilización del mercado laboral y en la liberalización y modernización del mercado de capitales. Por otro lado, en lo que se refiere a la reforma de la estructura de la propiedad también se logró avances muy importantes, pese a que la mayoría de las privatizaciones se hicieron en algunos casos con mucho apresuramiento y falta de transparencia. Sin embargo, pese a los avances en la reforma microeconómica, nos quedamos a la mitad del camino para llegar a tener mercados libres y competitivos, lo que demuestra que las reformas estructurales del Consenso de Washington son necesarias, pero no suficientes.
6. En lo que se refiere a las reformas estructurales de segunda generación los resultados no han sido tan importantes a lo largo de la década de los noventa. Por ejemplo; no se avanzó en la reforma del Estado, su tamaño no se ha reducido, sus problemas de organización y de los sistemas administrativos no se solucionaron, la tecnificación y la eficiencia de la burocracia estatal no se ha realizado, el gasto público no se ha reformado, la reforma tributaria no se ha consolidado, no se avanzó en las reformas sociales (educación, salud, vivienda y de combate a la pobreza) y no se superó la relación Estado-sociedad, etc. Asimismo, poco o nada se ha avanzado en las reformas institucionales, por el contrario, fueron debilitadas, secuestradas y destruidas; el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones, la Contraloría General de la República, el Tribunal de Garantías Constitucionales y algunos partidos políticos, fueron

sometidos y avasallados por el gobierno de turno que lo necesitaba para dedicarse a robar, abusar y perpetuarse en el poder.

7. En consecuencia, gracias a las reformas estructurales de primera generación ejecutadas de manera parcial en el primer quinquenio de la década de los noventa, se recuperaron los equilibrios macroeconómicos fundamentales: la inflación fue totalmente controlada, se recuperó el crecimiento económico, se recuperó los equilibrios fiscal y monetario, se alcanzó la estabilidad cambiaria. Además, se corrigieron los principales problemas estructurales que impedían los cambios en la estructura económica del país, se consolidó el sector privado como líder del proceso de crecimiento, se modernizó el aparato productivo de ciertos sectores de la economía y se reinsertó a la economía en el sistema financiero internacional, etc. En síntesis, las reformas estructurales de primera generación, expresión de la estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de recursos y en la apertura externa, estuvieron orientadas fundamentalmente a lograr la estabilidad macroeconómica y a liberalizar y desregular los mercados, logrando de esta manera mejorar su desempeño al reducir las interferencias del Estado en las decisiones económicas. Sin duda, estos resultados son importantes, teniendo en cuenta que las reformas estructurales se implementaron después de la peor década en el desempeño económico causado por la estrategia de desarrollo proteccionista y estatista que se venía aplicando desde principios de la década de los sesenta.
8. Sin embargo, en otras áreas que inciden en el bienestar de la población, los resultados de las reformas estructurales de primera generación no han sido satisfactorios, por el contrario, han registrado algún grado de deterioro. En efecto, el crecimiento económico insuficiente, la escasa creación de empleo e informalidad creciente del mercado laboral, la reducción de las remuneraciones reales, el debilitamiento de los servicios esenciales para la población, el incremento de la pobreza y la des-

igualdad, el deterioro de la calidad de vida, entre otros indicadores de bienestar social, son los problemas que las reformas estructurales no lograron solucionarlos. Es decir, después de una década de reformas estructurales los resultados fueron negativos en términos de desarrollo humano, disminución de la pobreza, de la desigualdad, de la fragmentación y exclusión social, del desempleo, de las remuneraciones reales y de la distribución del ingreso, etc. Por tanto, a pesar de que el balance de las reformas estructurales, en términos macroeconómicos y en el mejor desempeño de los mercados, han sido, en general, positivos; hay que cuestionar su eficiencia para garantizar simultáneamente crecimiento económico alto y sostenido, reducción de la pobreza y de la desigualdad social que afectan a más de la mitad de la población peruana; y para disminuir las brechas sociales existentes en la población peruana.

9. Las razones principales por las cuales las reformas estructurales recomendadas en el Consenso de Washington no dieron mejores resultados fueron las siguientes: en primer lugar, los objetivos de las reformas estructurales de primera generación eran muy limitados, pues sólo estaban orientados a recuperar los equilibrios macroeconómicos fundamentales del país y a liberalizar y desregular los mercados, descuidando la solución de los problemas sociales, es decir, de la pobreza y la desigualdad social; en segundo lugar, la aplicación parcial de las reformas estructurales en el primer quinquenio de los noventa y la paralización en algunos casos y el desmantelamiento en otros, de las reformas estructurales a partir de la segunda mitad de la década de los noventa por razones eminentemente políticas; en tercer lugar, la fe extrema en el Neoliberalismo de los responsables de la conducción de las reformas estructurales, al margen del Consenso de Washington cuyos lineamientos no eran totalmente fundamentos de una política económica neoliberal. Es decir, los reformadores de la economía en la década de los noventa creyeron dogmáticamente en el Neoliberalismo y aplicaron el Consenso de Washington en esta versión extrema, el Neoliberalismo

a la peruana; y por último, la falta de liderazgo en la conducción de las reformas estructurales, sobre todo, en la segunda mitad de la década de los noventa.

10. A pesar de los resultados negativos de las reformas estructurales del Consenso de Washington en términos de bienestar social, a fines de la década de los noventa y a principios de la presente década, el Perú era un país diametralmente distinto al de una década atrás. Es decir, tenía todas las condiciones necesarias para iniciar un proceso de crecimiento económico rápido, alto y sostenido que permita enfrentar la pobreza y la desigualdad social que aqueja a más de la mitad de población peruana. En efecto, la inflación estaba totalmente controlada, fue de 3,7% en el 2000, el crecimiento del producto bruto interno perdido en 1998 como consecuencia de las crisis externas y del fenómeno de El Niño se había recuperado, terminando el año 2000 con una tasa de crecimiento del 3,0%, las reservas internacionales netas eran más de 8 mil millones de dólares en el 2000, el déficit fiscal y el déficit externo eran manejables (3,7% y 3,0% del PBI respectivamente), el Perú estaba totalmente reinsertado en el sistema financiero internacional y finalmente, el país estaba pacificado. En suma, la estabilidad macroeconómica, el mejor desempeño de los mercados (de bienes y servicios, de capitales y laboral) y la pacificación del país fue la herencia recibida por el presidente Alejandro Toledo cuando asumió el poder en julio de 2001.
11. En ese sentido, el reto de la administración del presidente Toledo era en primer lugar retomar, completar y profundizar las reformas estructurales de primera generación, haciendo las correcciones necesarias, aplicadas en el primer quinquenio de los noventa y paralizadas a partir de 1997 por razones eminentemente políticas del ex presidente Alberto Fujimori, e iniciar la implementación de las reformas de segunda generación que entrañan cambios institucionales significativos; en segundo lugar, administrar eficientemente la herencia recibida en tér-

minos de estabilidad macroeconómica y pacificación del país. Pero Alejandro Toledo no entendió el gran desafío, simplemente porque no tenía la más remota idea de lo que significaba gobernar. Es decir, no estaba preparado para gobernar el país (entregarle parte del poder a un aliado insignificante demuestra también que Toledo no tenía la capacidad para ser presidente), carecía y carece de una sólida formación profesional y técnica, de una visión reformista, de una estrategia de desarrollo clara, y falta liderazgo, etc. requisitos indispensables para iniciar un proceso de esta envergadura. Las únicas reformas emprendidas a medias y mal hechas por el gobierno de Toledo son, la de la descentralización y del sistema de pensiones, la reforma tributaria, no pasó de ser un “paquete tributario” solamente para cubrir el déficit fiscal y pagar puntualmente la deuda externa.

12. Sin embargo, pese a la ausencia de reformas estructurales significativas y de una administración deficiente de la herencia recibida de los noventa, los principales indicadores macroeconómicos siguen siendo positivos, inclusive han mejorado relativamente algunos de ellos. Pero eso no se debe a la buena administración del gobierno de Toledo sino a la conjunción de los siguientes factores: en primer lugar, al buen desempeño del sector privado a través de los grandes proyectos de inversión ejecutados en algunos casos y concretizados en otros en la década de los noventa; en segundo lugar, el entorno internacional extraordinariamente favorable que ha favorecido significativamente el incremento de los precios de nuestras exportaciones, que han hecho posible tener una balanza comercial positiva después de muchos años, y por ende eliminar el déficit externo; en tercer lugar, el endeudamiento externo e interno que ha incrementado nuestra deuda pública en aproximadamente 7 mil millones de dólares y; por último, el incremento de los impuestos, en su mayoría antitécnicos y confiscatorios. En consecuencia, queda demostrado que los logros macroeconómicos que exhibe el gobierno, gastando grandes cantidades de dinero de

todos los peruanos, no son producto de su buena gestión, sino más bien de la conjunción de los factores explicados anteriormente de manera sencilla y directa.

13. Por el contrario, la ausencia de una visión reformista, de una estrategia de desarrollo clara, el ruido político, las marchas y contramarchas, la improvisación y los desaciertos, etc. que caracterizan al gobierno de Toledo, han impedido que se obtengan mejores resultados macroeconómicos. Es decir, si el gobierno de Alejandro Toledo hubiese retomado, completado y ejecutado las reformas estructurales de primera y segunda generación y administrado eficientemente la herencia recibida de los noventa, el crecimiento económico, dado el entorno internacional favorable, podría haberse elevado a 7,0% u 8,0% y no el mediocre crecimiento que tenemos actualmente, que no pasa de 4,5% en promedio anual y que no sirve para reducir la pobreza y la desigualdad que afectan a millones de peruanos. Sin caer en exageraciones, el gobierno improvisado, desastroso, caótico y torpe de Alejandro Toledo le ha costado al país aproximadamente tres puntos del producto bruto interno cada año. Es decir, Toledo ha dilapidado el quinquenio más propicio para enrumbar al país en la senda del crecimiento económico alto y sostenido. En suma, el gobierno de Toledo ha sido un quinquenio perdido. Por eso, Alejandro Toledo pasará a la historia como uno de los presidentes mediocres y más incapaces que ha tenido el país a lo largo de las últimas décadas. No necesariamente por comparación con los presidentes de las décadas pasadas (el argumento de la buena salud de la macroeconomía no es suficiente para distinguir a un buen gobierno de otro), sino debido en función a las enormes posibilidades que ha tenido a la mano y no ha sabido aprovecharlas para enrumbar al país por la senda del crecimiento económico alto y sostenido que permita el mejoramiento de las condiciones de vida de la población e integrarla como sujeto activo en un proceso dinámico de desarrollo.

15. Pero así como Toledo ha desperdiciado una magnífica oportunidad para conducirnos a niveles de crecimiento económico superiores al 7,0% u 8,0% anual⁶⁸, ya que existían las condiciones necesarias para hacerlo (estabilidad macroeconómica, un país pacificado, ausencia de fenómenos externos negativos y una coyuntura internacional extraordinariamente favorable), y para reconstruir la institucionalidad democrática del país; también Fujimori perdió una oportunidad histórica en la segunda mitad de la década de los noventa de poner al país de manera definitiva en la senda del desarrollo sostenible, al paralizar en algunos casos y dismantelar en otros las reformas estructurales que implementó de manera parcial en su primer gobierno y que estaban dando buenos resultados económicos y sociales, por razones eminentemente políticas. Si Fujimori no hubiera paralizado y desacreditado las reformas estructurales, si no hubiera secuestrado y destruido a las instituciones democráticas y si no hubiera permitido el desarrollo de una gigantesca corrupción, prácticamente en todas las estructuras del poder y de las entidades públicas, el Perú a fines de la década pasada hubiese sido otro, qué duda cabe. Por eso, tanto Toledo como Fujimori han sido artífices de un quinquenio perdido, el de Fujimori en la segunda mitad de la década de los noventa y el de Toledo el primer quinquenio del presente siglo. En medicina, se puede demandar a los médicos cuando la receta lleva a resultados equivocados. Sí hiciéramos lo mismo en economía, algunos estarían presos por el enorme daño causado al país.
16. Ahora bien, después del fracaso de la estrategia de desarrollo basada en la protección de los mercados y la activa participación del Estado en la economía (agotada y enterrada) y; tras un período de desempeño insuficiente de la estrategia de desarrollo basada tanto en el mercado como asignador de los recursos y

⁶⁸ Las estadísticas nos señalan que para que el crecimiento económico se traduzca en mejoras sociales (empleo, remuneraciones, etc.) la tasa de crecimiento debe sostenerse en un promedio superior al 7 por ciento anual.

en la apertura externa ejecutada bajo el paradigma del Neoliberalismo, en su intento de conducir al país por la ruta de estabilidad macroeconómica y de crecimiento económico alto y sostenido que permita reducir la pobreza generalizada y las terribles desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad peruana, es imprescindible diseñar e implementar una nueva estrategia de desarrollo orientada a mejorar la productividad y competitividad de la economía a fin de lograr un crecimiento rápido, alto y sostenido, con equidad social y desarrollo humano. Dicho de otro modo, frente al fracaso de las estrategias tradicionales de desarrollo que se han instrumentado en el Perú, una más que otra, se necesita una nueva estrategia de desarrollo que nos permita lograr de una vez por todas un desarrollo económico y social alto y sostenido que acabe con la pobreza extrema y la pobreza en general y las excesivas desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza. No hay que olvidar que todas las teorías económicas coinciden en señalar que la pobreza y la desigualdad son obstáculos para el crecimiento económico.

17. En ese sentido, se propone una nueva estrategia de desarrollo basada en: “una economía abierta y competitiva, con equidad y desarrollo humano, mediante la combinación inteligente, creativa y realista de las fuerzas del mercado libre con el Estado, en un marco de estabilidad macroeconómica, competitividad microeconómica y solidez institucional”. En otras palabras, la estrategia de desarrollo propuesta, en contraste con las estrategias de desarrollo tradicionales, combina en una forma coherente y equilibrada: el mercado, para determinar la asignación y distribución de los recursos en la economía; el Estado, como agente regulador y promotor del desarrollo y que corrija las fallas del mercado para que sea de verdad libre y competitivo y para que pueda influir sobre la equidad; la apertura externa, como la forma más sana y duradera de propiciar una mayor competencia de la economía; la equidad social y desarrollo hu-

mano, que busque eliminar los obstáculos económicos, sociales y políticos a una verdadera igualdad de oportunidades para enfrentar la exclusión y la fragmentación social; la estabilidad macroeconómica, como condición necesaria para el tránsito al crecimiento económico sostenido; la competitividad microeconómica, mediante fundamentos microeconómicos sólidos que permitan elevar el nivel de bienestar de la población; y solidez institucional, para garantizar a los agentes económicos reglas de juego claras y estables (sobre todo para los inversionistas nacionales y extranjeros, de quienes depende en gran medida el crecimiento), que posibiliten el desarrollo moderno de la economía de mercado en un contexto de igualdad de oportunidades entre los agentes económicos. Es decir, una estrategia de desarrollo alejada totalmente del proteccionismo estatal y populismo a ultranza de ayer y del Neoliberalismo deshumanizado y salvaje de hoy, que tanto daño nos han hecho y nos pueden seguir haciendo.

18. La estrategia de desarrollo propuesta se materializará a través de un conjunto de reformas estructurales de primera y segunda generación sugeridas en la literatura económica, es decir, las reformas estructurales no son originales ni novedosas, de lo que se trataría entonces, es de completar, profundizar y consolidar las reformas estructurales de primera y segunda generación, distinguiendo las causas de su éxito parcial y realizando las correcciones necesarias a través de la estrategia de desarrollo propuesta. Las reformas estructurales de primera generación son: las reformas macroeconómicas; orientadas a consolidar y mantener la estabilidad macroeconómica; las reformas microeconómicas, orientadas a profundizar la liberalización y desregulación de los mercados para volverlos más productivos y competitivos; las reformas de segunda generación son: la reforma del Estado, que busque un aparato gubernamental más eficiente y eficaz y que contribuya a que el mercado funcione eficientemente, orientando y corrigiendo las fallas o imperfecciones del mercado y

para adaptarse en forma integral y funcional al cambio; la reforma social, orientada a combatir la pobreza (desde que se convirtió en un problema grave hacia fines de la década de los setenta, no hemos logrado reducir los índices de pobreza que ha fluctuado entre 50% y 55% de la población) y la terrible desigualdad social que aqueja a más de la mitad de la población peruana y; la reforma institucional, a fin de tener instituciones sólidas, autónomas y eficientes, requisitos indispensables para tener una economía moderna y competitiva capaz de generar mayor equidad y justicia social .

19. El Perú necesita crecer sostenidamente a tasas de 7,0% ú 8,0% como mínimo para salir de la crisis económica endémica y sistémica que nos caracteriza, condición necesaria, pero no suficiente, para emprender la senda del desarrollo sostenible⁶⁹. La única manera de lograrlo, desde mi punto de vista, es transformando nuestra economía para hacerla más productiva y competitiva, y para ello, es imprescindible retomar las reformas estructurales económicas, sociales e institucionales que Alberto Fujimori paralizó en la segunda mitad de la década de los noventa y que no se han hecho en el gobierno de Alejandro Toledo, inspiradas en la estrategia de desarrollo propuesta. En otras palabras, reformando las reformas estructurales de los noventa mediante una nueva estrategia de desarrollo que define los lineamientos generales para su implementación. Pero además, para que las reformas estructurales, expresión de la nueva estrategia de desarrollo propuesta, tengan éxito se requiere dos condiciones necesarias; la primera de ellas, implementarlas en el marco de un plan estratégico de desarrollo con una perspectiva de mediano y largo plazo (visión de futuro) y con objetivos estables que perduren más allá de quince años como mínimo; y en segundo lugar, administrar eficientemente el plan estratégi-

⁶⁹ Para lograr el desarrollo sostenible es imprescindible alcanzar tres grandes objetivos: crecimiento económico (aumento de los indicadores macroeconómicos), equidad (distribución equitativa de los ingresos) y protección del medio ambiente.

co de desarrollo, con reformadores visionarios, pragmáticos, racionales, proactivos, con adecuado nivel de inteligencia y formación profesional excelente, con capacidades gerenciales y en especial con una sólida formación ética y moral y, con una verdadera vocación de servicio.

20. Finalmente, el problema que siempre ha enfrentado el país a lo largo de su historia republicana y que las estrategias de desarrollo tradicionales y los gobernantes que lo han implementado no han podido solucionar es que la producción es cada vez menor y la población crece cada día más. Dicho de otra manera, que la “torta económica”, de la cual las personas obtienen su ingreso, se hace cada vez más pequeña y que la gente para comerla aumenta. Por eso, el problema del país no sólo radica en una injusta distribución del ingreso o la riqueza, sino fundamentalmente, en la producción que es insuficiente. Entonces, para que la “torta económica” aumente y se redistribuya equitativamente, como se mencionó anteriormente, es imprescindible transformar nuestra economía para hacerla más productiva y competitiva, lo que difícilmente se podrá lograr si no se implementan simultáneamente un conjunto de reformas estructurales de carácter económico, social e institucional, complementadas con la mejora y desarrollo de infraestructura física y tecnológica para brindar adecuados servicios públicos a los peruanos y para sustentar el crecimiento económico impulsado por el sector privado⁷⁰, dentro del marco de la estrategia de desarrollo propuesta. Los peruanos se encuentran desconcertados y defraudados por una sucesión de oportunidades perdidas, sobre todo de los dos últimos quinquenios, sin embargo, esperan que les propongan una visión compartida de país, necesitan saber que el país tiene un norte definido, que se dirige al desarrollo integral, inclusivo, sostenido y sostenible.

⁷⁰ Según el Instituto Peruano de Economía (IPE), el déficit en infraestructura que afecta al país es de aproximadamente 23 millones de dólares. Dicho déficit genera que los consumidores tengan que pagar un sobrecosto de casi 1 500 millones de dólares anuales.

ÍNDICE DE CUADROS

1. Principales indicadores económicos en julio de 1990.
2. Gasto social, 1985-1990.
3. Precios de productos básicos antes y después del *shock*.
4. Tasas de inflación y emisión monetaria, 1990-2000.
5. Déficit fiscal y presión tributaria, 1990-2000.
6. Tasas de crecimiento del PBI, 1990-2000.
7. Tasas de empleo, 1990-2000.
8. Evolución de la pobreza, 1985-2000.
9. Indicadores del sector externo, 1990-2000.
10. Ingresos por privatizaciones, 1991-1999.
11. Tasas de interés, 1990-2000.
12. Tasas de interés internacional, 1992-2000.
13. Deuda pública, 2001-2004.
14. Principales organismos reguladores en el Perú.

1. Principales indicadores económicos en julio de 1990

Déficit fiscal 1/	6,1%
Presión tributaria 1/	4,3%
Reservas internacionales netas 2/	(105)
Balanza comercial 3/	112
Tipo de cambio 4/	
Paralelo	59,4
Exportador	46,1
Importador	48,5
Tasa de interés activa mensual 5/	51,0%
Inflación mensual 5/	63,2%
Remuneraciones reales 4/	
Ingreso mínimo legal	51,0
Sector privado	34,9
Sector público	42,7
Precios públicos 4/	
Gasolina de 84 octanos	7,7
Electricidad de hasta 100 KWH	7,4
Harina de trigo sin preparar	54,7

1/ Como porcentaje del PBI.
2/ Reservas internacionales del Banco Central (en millones de dólares).
3/ En millones de dólares.
4/ Índices (julio de 1980 = 100).
5/ Tasa correspondiente a un crédito en moneda nacional de hasta 360 días y que incluye el impuesto a los intereses.

FUENTE: VELARDE, Julio y RODRÍGUEZ, Martha (1992) p. 12.

4. Tasas de inflación y emisión monetaria, 1990-2000

AÑO	INFLACIÓN (%)	EMISIÓN (%)
1990	7 649,7	5 214,3
1991	139,2	96,1
1992	56,7	62,3
1993	39,5	33,6
1994	16,4	48,2
1995	10,2	36,9
1996	11,8	9,2
1997	6,5	19,1
1998	6,0	5,5
1999	3,5	6,1
2000	3,7	5,2

FUENTE: BCRP, INEI, MEF.

5. Déficit fiscal y presión tributaria, 1990-2000 (porcentaje del PBI)

AÑO	DÉFICIT FISCAL	PRESIÓN TRIBUTARIA
1990	6,5	8,2
1991	2,1	8,7
1992	3,0	9,8
1993	2,5	9,9
1994	2,2	10,6
1995	2,7	11,1
1996	1,1	12,0
1997	0,1	13,0
1998	0,7	12,0
1999	1,3	12,6
2000	2,5	12,1

FUENTE: BCRP, INEI, MEF.

6. Tasas de crecimiento del PBI: 1990-2000 (variación porcentual)

AÑO	TOTAL	PER CÁPITA
1990	-5,1	-7,0
1991	2,2	0,1
1992	-0,4	-2,3
1993	4,8	2,9
1994	12,8	10,8
1995	8,6	6,7
1996	2,5	0,7
1997	6,8	5,0
1998	-0,7	-2,4
1999	0,9	-0,8
2000	2,9	1,3

FUENTE: BCRP (2004).

7. Tasas de empleo 1990-2000 (en porcentajes)

AÑO	DESEMPLEO	SUBEMPLEO	ADECUADAMENTE EMPLEADOS
1990	8,3	73,1	18,6
1991	5,9	78,5	15,6
1992	9,4	75,9	14,7
1993	9,9	77,4	12,7
1994	8,8	74,3	16,9
1995*	8,4	42,4	51,8
1996	7,0	42,7	50,3
1997	7,7	41,8	50,5
1998	7,7	44,1	48,2
1999	8,0	43,5	48,5
2000	7,4	43,0	49,6

FUENTE: BCR (1998-2000).

(*) Con la nueva medición.

8. Evolución de la pobreza en el Perú, 1985-2000 (en porcentajes)

	1985	1991	1994	1996	2000
Pobreza	41,6	53,6	49,6	51,3	54,1
– Extrema	18,4	21,5	20,2	16,6	14,8
– No extrema	23,2	32,1	29,4	34,7	39,3

FUENTE: BCR (1997-2000).

9. Indicadores del sector externo, 1990-2000 (millones de dólares)

AÑO	Balanza comercial	Balanza en cta. cte.	Balanza de pagos	Reservas internacionales
1990	399	-1 383	176	682
1991	-189	-1 509	788	1 933
1992	-341	-2 101	716	2 425
1993	-607	-2 302	657	2 742
1994	-997	-2 648	2 978	5 718
1995	-2 165	-4 306	929	6 641
1996	-1 988	-3 623	1 932	8 540
1997	-1 721	-3 278	1 733	10 169
1998	-2 465	-3 791	-1 006	9 183
1999	-630	-1 478	-775	8 404
2000	-317	-1 568	-190	8 180

FUENTE: BCR - INEI - MEF.

10. Ingreso por privatizaciones, 1991-1999 (en millones de dólares)

Sector	Transacciones 1/	% Del total de transacciones
Telecomunicaciones	3 400,4	38,1%
Electricidad	2 008,0	22,5%
Minería	1 169,0	13,1%
Hidrocarburos	914,5	10,3%
Industria	603,7	6,8%
Financiera	421,6	4,7%
Pesquería	165,5	1,9%
Transporte	100,4	1,1%
Turismo	47,8	0,5%
Agricultura	46,0	0,5%
Otros	40,2	0,5%
Total	8 917,1	100%

1/ Incluye venta de acciones y activos, concesiones, cesiones, derechos, opción, otros activos menores y capitalizaciones.

FUENTE: Comisión de la Promoción de la Inversión Privada.

11. Tasas de interés, 1990-2000 (promedio del período)

AÑO	TAMN (1)	TAMEX (2)
1990	-13	33,8
1991	248,2	57,5
1992	55,8	8,6
1993	41,2	9,3
1994	32,8	24,8
1995	31,2	25,1
1996	31,5	16,9
1997	30,9	16,1
1998	32,6	16,0
1999	35,0	16,5
2000	30,0	13,7

FUENTE: INEI (1990-2000); BCR (1995-2000).

(1) Tasa activa en moneda nacional; (2) Tasa activa en moneda extranjera.

14. Principales organismos reguladores en el Perú

Nombre	Campo
<ul style="list-style-type: none"> Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) 	Regulación del precio de energía eléctrica
<ul style="list-style-type: none"> Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAM) 	Protección Ambiental
<ul style="list-style-type: none"> Instituto Nacional de la Defensa y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) 	Competencia, protección al consumidor y propiedad intelectual
<ul style="list-style-type: none"> Organismo Supervisor de la Inversión Privada de Energía (OSINERG) 	Regulación de la calidad de la energía
<ul style="list-style-type: none"> Organismo Supervisor de la Inversión en infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) 	Transportes
<ul style="list-style-type: none"> Organismo Supervisor de Inversión Privada de Telecomunicaciones (OSIPTEL) 	Telecomunicaciones
<ul style="list-style-type: none"> Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) 	Regulación del sistema de banca y seguros
<ul style="list-style-type: none"> Superintendencia Nacional de Aseguradoras de Fondos de Pensiones (SAF) 	Regulación del sistema privado de pensiones
<ul style="list-style-type: none"> Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) 	Agua y desagüe

FUENTE: PASCO-FONT, Alberto y SAAVEDRA, Jaime. *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. GRADE, Lima, 2001. p.93.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUSADA, Roberto. *La reforma incompleta*, Universidad del Pacífico - IPE, Lima, 2000.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. *Memorias*, Lima: Varios años.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. *La moneda*, Lima: Varios años.

BARRENECHEA, Alfredo. *Para salir del laberinto: Del Neoliberalismo a la nueva socialdemocracia*, Editorial Santillana S.A. , Lima, 2001.

BOLOÑA BEHR, Carlos. *Cambio de rumbo*, IELM - SIL, Lima, 1993.

BOLOÑA BEHR, Carlos. *Experiencias para una economía al servicio de la gente*, Editorial NUTESA, Lima, 2000.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO. *Hacia la estabilización y el crecimiento*, Lima, 1990.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO. *Informe de coyuntura*, segundo semestre 1992, Lima, 1992.

- CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO. *Informe de coyuntura*, primer semestre 1994, Lima, 1994.
- CUANTO. *Ajuste y economía familiar, 1985-1990*, Editorial Navarrete, Lima, 1993.
- CUANTO. *Perú en números, anuario estadístico*, Lima: Varios Números.
- CUANTO. *Retrato de la familia peruana. Niveles de vida. 1994*, Segunda parte, Lima, 1996.
- CUBA, Elmer. *Perú en los 90's: Una visión desde la macroeconomía*, manuscrito, Lima, 2001.
- CHOSSUDOWSKY, Michel. *Ajuste económico: El Perú bajo el dominio del FMI*, Mosca Azul Editores, Lima, 1992.
- FISCHER, Stanley. Ed. Jorge Gonzales Izquierdo y Martha Rodríguez. *De la estabilización al crecimiento*, CIUP, Lima, 1992.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín. *El Neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997*, IEP - CIE, Lima, 1998.
- IGUÍÑEZ, Javier; BASAY, Rosario; RUBIO, Mónica. *Los ajustes: Perú 1975-1992*, F. Friedrich Ebert, Lima, 1993.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). *Compendio de estadística económica y financiera: 1997-2001*, Lima, 2001.
- IRIARTE, Gregorio. *Neoliberalismo ¿sí o no?*, Ediciones CAEP, Bolivia, 1993.
- JAIME BARRETO, Heber. *Perú: Efectos sociales de las políticas de estabilización y ajuste 1990-1993*, Ediciones San Marcos, Lima, 1995.

JAIME BARRETO, Heber. *Estabilización económica y ajuste estructural en el Perú: antecedentes, resultados y propuestas*, Editorial San Marcos, Lima, 1999.

JAIME BARRETO, Heber. *Planeamiento estratégico sistémico*, Editorial San Marcos, Lima, 2001.

JAIME BARRETO, Heber. *Diversos artículos sobre Economía*, publicados entre 1988-2004, en diferentes diarios y revistas.

JAIME BARRETO, Wilson. *Marketing político: elecciones 1990*, CIUP, Lima, 1991.

PASCO-FONT, Alberto y SAAVEDRA, Jaime. *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*, GRADE, 2001.

PAREDES, Carlos, ed; SACHS, Jeffrey, ed. *Estabilización y crecimiento en el Perú*, GRADE, Lima, 1991.

PARODI TRECE, Carlos. *Economía de las políticas sociales*, CIUP, Lima, 1997.

PARODI TRECE, Carlos. *Perú 1960-2000: Políticas económicas en entornos cambiantes*, CIUP, Lima, 2002.

PARODI TRECE, Carlos. *La crisis argentina: Lecciones para América Latina*, CIUP, Lima, 2003.

PROMPERÚ. *Perú país en marcha*, presentación económica, Perú Road Shown, Lima, 1999.

ROCA TAVELLA, Santiago. *Estabilización y ajuste estructural en América Latina*, ESAN, Lima, 1987.

SEMINARIO, Bruno. "Reformas estructurales y políticas de estabilización". *Documento de Trabajo* n.º 22. CIUP, Lima, 1995.

VARGAS LLOSA, Álvaro. *Rumbo a la libertad*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2004.

- VELARDE, Julio y RODRÍGUEZ, Martha. *De la desinflación a la hiperinflación: 1985-1990*, Consorcio de Investigación Económica, Lima, 1992.
- VELARDE, Julio y RODRÍGUEZ, Martha. *Lineamientos para un programa de estabilización de ajuste drástico*, Documento de trabajo n.º 1, CIUP, Lima, 1992.
- VELARDE, Julio y RODRÍGUEZ, Martha. *“El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año”*, Documento de trabajo n.º 2, CIUP, Lima, 1992.
- VELARDE, Julio y RODRÍGUEZ, Martha. *Los problemas del orden y velocidad de liberalización de los mercados*, Documento de trabajo n.º 4, CIUP, Lima, 1992.

