

Efraín Gonzales de Olarte

Lilian Samamé

EL PENDULO PERUANO

**Políticas económicas,
governabilidad
y subdesarrollo,
1963 - 1990**



consorcio
de investigación económica

IEP *Instituto de Estudios Peruanos*

Las políticas económicas en el Perú no han contribuido a salir del subdesarrollo, porque en lugar de reducir la inestabilidad inherente a los ciclos económicos, la han amplificado. La oscilación pendular de dichas políticas, que han pasado de la ortodoxia liberal a la heterodoxia populista de un gobierno a otro, y aún dentro de un mismo gobierno, es la causa principal de la inestabilidad económica. Su consecuencia ha sido la tendencia decreciente de la inversión, sobre todo privada, y la anulación de los beneficios económicos obtenidos en cada fase expansiva del ciclo, después de cada recesión y ajuste. Por estas razones, el Perú se ha hecho cada vez más difícil de gobernar.

Este libro es una Economía Política de las políticas económicas en el Perú y sostiene que el subdesarrollo no se explica tanto por causas externas como por las relaciones económicas y políticas internas, reflejadas en los bruscos cambios de orientación en las políticas económicas, por gobiernos que representaron intereses "excluyentes", propios de una sociedad fragmentada.

EL PENDULO PERUANO:
POLITICAS ECONOMICAS, GOVERNABILIDAD
Y SUBDESARROLLO, 1963-1990

Efraín Gonzales de Olarte
Lilian Samamé

EL PENDULO PERUANO

**Políticas económicas
governabilidad
y subdesarrollo,
1963 - 1990**



consorcio
de Investigación económica

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Este estudio forma parte de las investigaciones efectuadas en el marco del Consorcio de Investigación Económica, generosamente apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

© IEP ediciones
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. 32-3070 / 244856
Fax [005114] 32-4981

Impreso en el Perú
Primera edición, noviembre 1991
1,000 ejemplares
ISBN 84-89303-11-8

Edición y diseño: Gonzalo Nieto Degregori

INTRODUCCION	9
I. FLUCTUACIONES ECONÓMICAS: LOS HECHOS	
1. Tendencias de largo plazo	15
a. Producción e inversión	15
b. Intervención estatal	18
2. Fluctuaciones económicas, ciclos y gobiernos	21
a. Antecedentes: Los gobiernos de M. Odría, M. Prado y R. Pérez Godoy/N. Lindley (1950-1962)	22
b. El primer gobierno de F. Belaunde (1963-1968): El nuevo populismo	24
c. El gobierno militar "revolucionario" del general J. Velasco (1968-1975)	28
d. "La segunda fase" del gobierno militar: F. Morales Bermúdez (1975-1980)	30
e. El retorno a la democracia y el "liberalismo": El segundo gobierno de F. Belaunde (1980-1985)	32
f. El gobierno de Alan García: ¿El fin del populismo? (1985-1990)	34
g. El inesperado gobierno de A. Fujimori: De vuelta a la ortodoxia, esta vez con ajuste estructural	38
3. Impactos distributivos	39
II. LA INESTABILIDAD ECONOMICA Y POLITICA Y EL MOVIMIENTO PENDULAR DE LAS POLITICAS	
1. Cuán inestable, económica y políticamente, es el Perú	43

2.	El círculo vicioso de la inestabilidad económica y política, su reflejo en las políticas económicas y en la gobernabilidad: Modelo interpretativo	46
3.	Orígenes estructurales de la inestabilidad económica y política	51
	a. Inestabilidad económica	53
	b. Inestabilidad política	59
4.	La inestabilidad y el carácter pendular de las políticas económicas: Liberalismo (ortodoxia) versus populismo (heterodoxia)	64
III.	FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA, DESIGUALDADES DISTRIBUTIVAS Y SUBDESARROLLO	
1.	Los articuladores e integradores: Mercado y Estado	67
2.	La fragmentación socioeconómica, base de intereses segmentados	70
	a. Relativa articulación sectorial: Análisis insumo-producto	72
	b. Un país fragmentado en economías regionales con dinámicas distintas	75
	c. La desigualdad y fragmentación distributiva	79
IV.	EXCLUSION Y CONFLICTO EN LAS POLITICAS ECONOMICAS: LOS LIMITES DE LA GOBERNABILIDAD	85
1.	El conflicto capital-trabajo	87
2.	El conflicto entre exportadores e industriales	89
3.	El conflicto regional Lima-resto del país	92
4.	Manejo del conflicto y gobernabilidad: La experiencia peruana	94
	a. El conflicto entre capitalistas y trabajadores: Ganancias versus salarios	95
	b. El conflicto entre exportadores e industriales: Tipo de cambio versus salario real	98
	c. El conflicto regional campo/ciudad: La exclusión permanente	99
	CONCLUSIONES	103
	ANEXOS	113
	BIBLIOGRAFIA	121

INTRODUCCION

*Para que no haya abuso del poder es necesario que,
mediante la disposición de las cosas,
el poder sea frenado por el poder*

(Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 1758)

Para explicar el estado de subdesarrollo en que se halla sumida América Latina, la mayor parte de teorías y estudios¹ han otorgado mucha —cuando no demasiada— importancia a las causas externas que lo determinaron, en desmedro de aquellas de carácter interno. El escaso nivel de desarrollo económico de la región ha sido explicado privilegiando las relaciones problemáticas con el exterior, dejando en un segundo plano aquellos conflictos internos que han sido —y aún son— fuente de la falta de crecimiento y de desigualdades distributivas. Este desbalance en el análisis entre causas externas e internas ha resultado nocivo desde varios puntos de vista: en la errónea comprensión de los procesos económicos y políticos, en la equivocada formulación de las políticas de desarrollo y en las inadecuadas políticas de estabilización puestas en práctica para enfrentar la crisis actual.

Este estudio trata de explorar las causas internas del subdesarrollo económico del Perú a partir del análisis de las políticas económicas de corto y largo plazo, las cuales reflejan los comportamientos y actitudes de los distintos sectores sociales, que explican la baja inversión y constituyen las principales causas internas del subdesarrollo en los últimos treinta años.

De manera general, las políticas económicas no han contribuido a salir del subdesarrollo. Los últimos quince años son testigos del fracaso de las políticas de estabilización, fracaso que ha convertido al

1. Para una reciente revisión y evaluación de las teorías del desarrollo y subdesarrollo en América Latina, ver el excelente libro de Kay (1989).

Perú en un país progresivamente ingobernable. De ahí que resulta necesario repensar sobre el papel de las políticas económicas tanto para lograr la estabilización dirigida al crecimiento como para hacer gobernable el país, única fórmula para aspirar seriamente al desarrollo con democracia. Este trabajo quiere contribuir con este propósito.

El origen de este estudio fue la constatación, hasta ahora poco explicada, del cambio pendular en la orientación de las políticas económicas de un gobierno a otro, e inclusive dentro de un mismo gobierno, durante los últimos treinta años. Se pasó, una y otra vez, de la ortodoxia a la heterodoxia y viceversa, contribuyendo a crear mayor inestabilidad económica, en lugar de atenuar aquella inherente al ciclo económico.

Dicha inestabilidad se ha convertido en una de las causas más importantes del subdesarrollo del Perú, pues ha dificultado y reducido la inversión, además de haber impedido una mejor distribución del ingreso. Por ello, es necesario explicar las dos causas básicas que le dan origen: por un lado, el patrón de funcionamiento económico que contiene elementos que lo hacen fluctuante; por otro, las políticas económicas, que se sustentan en un sistema político institucionalmente débil y en comportamientos y una cultura política proclives a la variabilidad. Nuestra hipótesis es que ambas causas se retroalimentan, porque no existen instituciones suficientemente autónomas y eficaces para atenuar ni la inestabilidad económica ni la política.

Sin embargo, la causa última de estas inestabilidades la encontramos en la fragmentación de la sociedad peruana (Cotler 1980, 1990). Desde el punto de vista económico, esta fragmentación se presenta a nivel productivo y distributivo. El Perú es un país cuya articulación productiva es aún débil, lo que además se refleja en la persistente desigualdad y segmentación distributiva. En otras palabras: no solamente hay muchos pobres que reciben una pequeña parte del ingreso y pocos ricos que reciben gran parte de él (Webb y Figueroa 1975, Webb 1977), sino que existen determinados grupos sociales que se benefician de partes más o menos definidas del ingreso, sin que la variación de los de otros sectores los afecten relativamente. Desde el punto de vista político, la fragmentación se traduce en la segmentación de las representaciones políticas: los distintos grupos sociales se organizan políticamente en partidos o frentes que sólo los representan a ellos. Así, cada fragmento social lucha por sus intereses particulares sin te-

ner en cuenta los del resto, sobre todo en relación a los recursos del Estado. De ahí que el estilo político se sustenta en el principio de la *exclusión*.

La organización por grupos de interés económico constituye la base para la existencia de conflictos entre capital y trabajo, entre exportadores e industriales y entre regiones. Estos conflictos han tenido soluciones sustentadas en el principio de la exclusión; es decir, han sido juegos de suma cero. El Perú tiende a ser ingobernable, precisamente, en la medida en que estos conflictos no se han solucionado institucionalmente por la vía de la inclusión y la negociación, además, las políticas económicas han sido insuficientes para arbitrar estos conflictos y para convertidos en juegos de suma positiva a nivel macroeconómico.

En última instancia, podría afirmarse que el subdesarrollo del Perú es producto de las dificultades que tiene la sociedad peruana para crecer y superar sus desigualdades y de la precaria articulación de sus fragmentos sociales. En nuestra opinión, las causas del subdesarrollo son en primer lugar internas, y sólo en segundo lugar externas. Desde esta perspectiva se daría la impresión de que el Perú estaría atrapado en un círculo vicioso; es subdesarrollado por ser socioeconómicamente desarticulado y fragmentado, y sufre de estos males porque es subdesarrollado. Esto no es así, pues entre una y otra característica existe un complejo conjunto de mediaciones económicas, políticas e institucionales que pueden ser influenciadas de manera importante por las políticas económicas, las reformas institucionales y los cambios políticos.

Este trabajo pretende justamente ayudar a entender de qué manera y con qué mecanismos se han vinculado los procesos políticos y económicos a través de las políticas económicas, y qué resultados se han obtenido en el Perú durante el período 1963-1990. Los objetivos específicos son tres: 1. analizar de qué manera ha incluido en el subdesarrollo y la crisis económica actual la inestabilidad de las políticas económicas desde los años 60; 2. explorar las causas que explican por qué la inestabilidad económica se retroalimenta de la inestabilidad política, y 3. descubrir los requisitos y los mecanismos que permitirían superar la *"ingobernabilidad con subdesarrollo"*.

Este estudio se inscribe en una tradición, ya existente en el Perú, de análisis de políticas económicas relacionadas con la dinámica económica: Thorp (1967, 1979), Thorp y Bertram (1978), Webb (1977),

FitzGerald (1981), Pinzás (1981), Figueroa (1982), Kuczynski (1980), Schydrowsky (1986), aunque se distingue de estos importantes trabajos en el deliberado esfuerzo por incorporar el análisis político como parte del análisis económico. En este sentido, este estudio es una economía política de las políticas económicas en el Perú, y se nutre de este importante acervo bibliográfico.

Nuestra principal hipótesis es que las políticas económicas son endógenas en el largo plazo. En consecuencia, la inestabilidad política ha ejercido una fuerte influencia sobre ellas y ha alimentado la inestabilidad económica, que se sustenta en el patrón económico de dos ejes desarticulados (exportación e industria), patrón que es muy fluctuante.

Para cumplir con nuestros objetivos y presentar ordenadamente los hallazgos de la investigación, hemos organizado el trabajo en cuatro capítulos. En el primero se describe la evolución de las principales variables de largo y corto plazo y su relación con las políticas económicas aplicadas por los distintos gobiernos desde 1963 hasta 1990. En el segundo abordaremos el carácter pendular de las políticas económicas y sus relaciones con la inestabilidad política; es decir, cómo y por qué se pasa de un gobierno que aplica políticas económicas ortodoxas de corte neo clásico a otro que pone en práctica políticas económicas de corte keynesiano-estructuralista. Sin embargo, estos cambios pendulares han tenido como telón de fondo un régimen político populista, que desde 1963 se ha presentado bajo distintas variantes. El tercer capítulo se refiere a los orígenes sociales y económicos de la inestabilidad política, que se ubican en la desarticulación productiva y regional y en las desigualdades distributivas, que constituyen la base material de la fragmentación y jerarquización social del Perú. En el cuarto capítulo analizaremos los conflictos socioeconómicos básicos: capital-trabajo, exportadores-industriales y regionales, y cómo los distintos gobiernos los han manejado a través de las políticas económicas. Demostraremos que éstas han sido ineficaces, es decir, juegos de suma cero que han retroalimentado la inestabilidad política. Concluirémos con algunas reflexiones en torno de las modificaciones necesarias para que las políticas económicas creen simultáneamente estabilidad política y económica, y sobre las condiciones institucionales requeridas para canalizar la solución de conflictos que permitan hacer gobernable el país.

No hemos analizado el papel y las características de las instituciones, tanto económicas como políticas, porque consideramos que ello requiere de un estudio específico y en profundidad. Este será objeto de futuras investigaciones.

Agradecemos a los miembros del Área de Economía del IEP – Francisco Verdera, Teobaldo Pinzás, Lucía Romero, Jorge Chiney, Edmundo Paredes y Silvio Rendón– por sus enriquecedores comentarios y por el excelente ambiente de trabajo. A Julio Cotler, consultor en Ciencia Política, nuestro reconocimiento por haber contribuido enormemente para que podamos establecer los puentes entre la política y la economía. Finalmente, nuestro agradecimiento a los investigadores del grupo de trabajo de problemas institucionales del Consorcio, que nos ayudaron a precisar nuestras ideas durante el curso de la investigación. Como es de rigor, todo lo escrito es de nuestra exclusiva responsabilidad.

Lima, verano de 1991

FLUCTUACIONES ECONOMICAS: LOS HECHOS

En este capítulo presentaremos datos y hechos que explican el carácter fluctuante de la economía peruana, la que ha estado acompañada de también agudas oscilaciones políticas. Creemos que, para el período en estudio, ésta es una de las razones que explican el escaso desarrollo económico peruano.

Empezaremos analizando las tendencias de largo plazo de los principales indicadores de crecimiento, para luego aproximarnos a las fluctuaciones cíclicas y de corto plazo. Trataremos de relacionar la tendencia con las oscilaciones que funcionan con cierta regularidad cíclica. En una segunda parte analizaremos cada período gubernamental, señalando de manera general la evolución económica en cada uno de ellos e indicando las principales políticas económicas llevadas a cabo por cada gobierno y sus impactos en el corto y largo plazo.

1. Tendencias de largo plazo.

Las tendencias de la inversión, la producción y la participación del Estado son, conjuntamente con la de población, las que señalan la pauta que determina aquellas de largo plazo.

a. Producción e inversión

Un hecho que llama la atención es el fuerte incremento demográfico durante este período: entre 1963 y 1990 la población del Perú se ha duplicado (ver anexo 1). Por otro lado, el PBI per cápita da una idea

de la evolución del nivel de actividad económica en relación a la población (ver figura 1). Se observa una tendencia creciente hasta 1975, que se revierte a partir de entonces, cuando empieza una fase decreciente con fuertes fluctuaciones. Después de un período expansivo relativamente estable, la economía entró en continuas oscilaciones, durante las cuales se alternaron etapas de crisis, recesión y escasas recuperaciones que hicieron perder lo ganado durante la etapa expansiva anterior a 1975. Así, el PBI per cápita de 1989 ha regresado al que se tenía en 1960.

La principal causa de estas oscilaciones ha sido la caída sistemática de la inversión. Sin embargo, es necesario distinguir entre inversión privada y pública, bajo el supuesto de que la primera es endógena y la segunda exógena al nivel de actividad económica.

La inversión privada presenta una tendencia relativamente decreciente durante estos treinta años (ver figura 2). En una primera fase (1963-1974) se aprecia una caída continua, y luego un proceso fluctuante con breves períodos de repunte, que sin embargo no han logrado que la inversión privada recupere el nivel que tenía en 1963, repre-

Figura 1: PBI PER CAPITA
Perú, 1960-1989

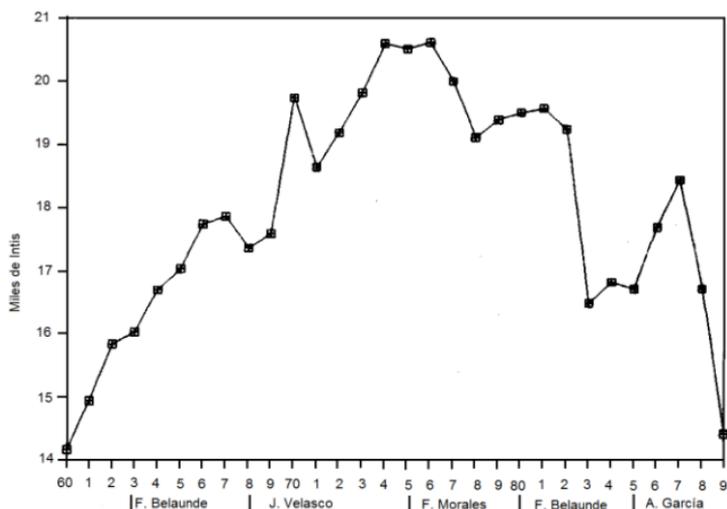
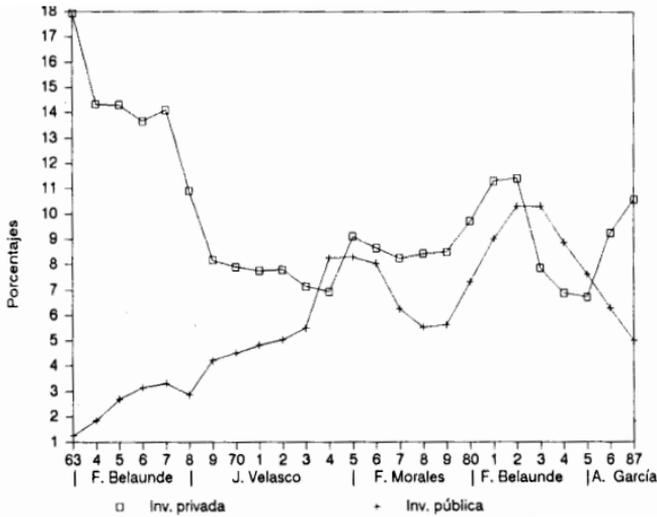


Figura 2: INVERSION PRIVADA Y PUBLICA / PBI
Perú 1963-1987



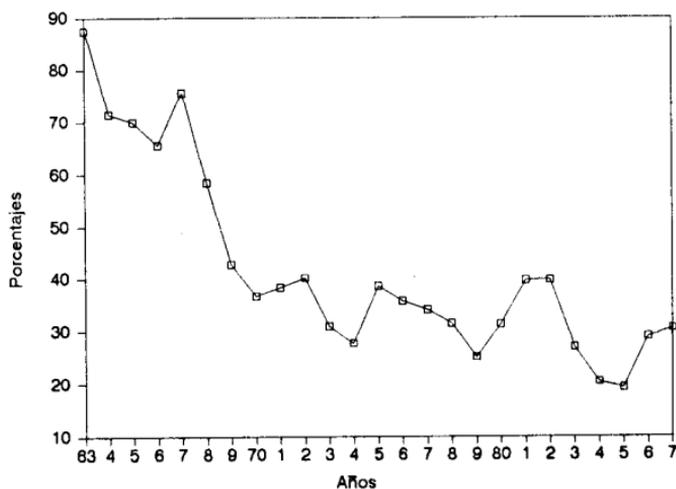
sentó el 18 % del PBI. Esta tendencia parece estar vinculada a ciertas "expectativas de rentabilidad y otros factores antes que a la falta de ahorro, lo que explicaría que la relación inversión privada/utilidades¹ haya sido decreciente (ver figura 3).

La inversión pública, en cambio, ha tenido una evolución diferente, bastante representativa del peso del Estado en la economía. Se incrementó de manera sostenida hasta 1975, luego entró en una etapa de fluctuaciones, y durante los últimos años presenta una tendencia decreciente.

En conjunto, ambas muestran una tendencia precisa hasta los años 70 y una alta variabilidad posterior, que denota una relación bastante inestable entre la inversión y el nivel de actividad. Si relacionamos la evolución de la inversión total con la del PBI per cápita, observamos algo sintomático: el período que corresponde a la fase expansiva del producto es aquel en el que la inversión total cayó como porcentaje del PBI, mientras que en el período en el cual el producto se estancó, la inversión presentó dos etapas de recuperación, aunque

1. Se consideran dentro de las utilidades la renta predial y los intereses netos.

Figura 3: INVERSION PRIVADA / UTILIDADES
Perú, 1963-1987



finalmente cayó en los últimos años². Esto indica, primero, que la fase expansiva no fue producto de un proceso de inversión inmediatamente previo, sino de la inversión de la fase anterior del ciclo de largo plazo, es decir, de aquella en la cual se inició la industrialización por sustitución de importaciones; y, segundo, que pese al incremento de la inversión a costa del estancamiento del producto, no fue posible la recuperación económica.

b. Intervención estatal

La participación del Estado en la economía ha sido uno de los rasgos esenciales de este período. En el cuadro 1 presentamos una síntesis de los principales indicadores de la su creciente importancia de dicha participación a través del tiempo, especialmente entre 1970 y 1975, correspondientes a la "primera fase" del gobierno militar "revolucionario" iniciado en 1968.

Así como la inversión pública, el empleo en dicho sector tuvo también un crecimiento sostenido, lo que corrobora la hipótesis de Pla-

2. No se obtuvieron cifras confiables para 1988 y 1989, pero dadas la fuerte crisis y la recesión de ese período, lo más probable es que la inversión haya seguido con su tendencia decreciente.

Cuadro 1**Perú: Participación del Estado en la economía**

	1955	1960	1967	1970	1975	1980	1985	1989
Valor agregado (% del PBI)								
Sector público	7.8	8.8	10.6	11.4	21.4	12.6	19.8	15
Inversión fija (% del PBI)	3.9	2.3	4	4.5	8.8	5.8	5.2	4
Participación del total de la FBCF ^a (%)	21	14	27	36	51	35	24	24
Empleo								
Gobierno	140	168	251	220	355 ^b	385 ^c	482 ^d	693 ^e
Otros del sector público	8	11	19	84	208	208	212	284
Total	148	179	270	304	563	593	694	977
Impuestos								
Directos (% del total)	40.1	41.9	32.7	34.6	34.4	34.8	20	20
Indirectos (% del total)	53.9	53.1	57.2	52	56.4	64.7	77	76

Fuentes: BCRP: **Cuentas nacionales**, varios años, y **Perú, Compendio del sector público no financiero 1968-1984**. Lima, 1985.

INE: **Perú, Compendio estadístico 1989-1990**.

FitzGerald 1981.

a. Formación bruta de capital fijo.

b. 1976.

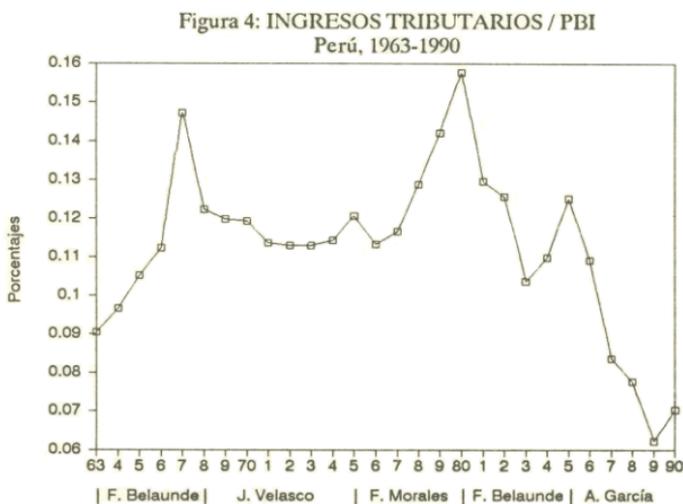
c. 1981.

d. 1984.

e. 1990.

teau (1985) según la cual el Estado, en los países subdesarrollados, se convierte en una de las principales fuentes de trabajo como medio para neutralizar las presiones sociales.

El crecimiento del Estado como productor, empleador e inversionista no ha ido acompañado de una estabilidad y/o expansión de la presión tributaria. Si observamos la figura 4, veremos que: 1) hay una tendencia decreciente de los ingresos fiscales, que se ha acentuado de manera dramática durante los últimos cinco años; 2) las fluctuaciones de la presión tributaria corresponden a gobiernos democráticos, mientras que en el gobierno militar ésta se mantuvo estable. Paralelamente, se ha dado un cambio en la composición de la recaudación, es decir, ella se ha hecho más regresiva, pues mientras que en 1960 el



42% correspondía a impuestos directos y el 53% a indirectos, en 1985 sólo el 20% correspondía a impuestos directos y el 77% a impuestos indirectos. Estos datos reflejan la especial naturaleza de la crisis del Estado peruano, aún poco explorada, pues al mismo tiempo que creció el tamaño del Estado, su capacidad de cobrar impuestos directos se redujo, es decir, disminuyó su capacidad de organizar a la sociedad. Peor aún: en los regímenes democráticos la presión tributaria cayó más todavía.

Por si ello fuera poco, la tendencia decreciente de los ingresos del gobierno central ocurrió durante el período en que tanto el gasto como la inversión pública se incrementaron, lo cual fue posible gracias al endeudamiento externo (ver anexo 2). A partir de los años 1966-68, gran parte del aumento de la participación del Estado en la economía fue financiada con ahorro externo, debilitando a la postre su autonomía para regular la economía a través de las políticas económicas, en la medida que se hizo cada vez más estrecha la relación entre déficit fiscal y balanza de pagos. Se ha llegado incluso a una situación en la cual las políticas económicas de corto plazo han dejado de ser esencialmente exógenas, al estar condicionadas por el pago de la deuda externa.

2. Fluctuaciones económicas, ciclos y gobiernos

Las tendencias de largo plazo de las variables económicas observadas se forman como promedios de fluctuaciones cíclicas y oscilaciones de corto plazo, cuya amplitud se ha ido incrementado a lo largo del período en estudio.

La tasa de crecimiento del PBI per cápita ilustra extraordinariamente el carácter fluctuante de la economía peruana (ver figura 5). Lo más saltante es la forma como se han agudizado las caídas en las tasas de crecimiento en los ciclos recesivos. A partir de la crisis de mediados de la década del 70, cada recesión económica no sólo ha significado una caída en las tasas de crecimiento del producto per cápita, sino que éstas se han tornado negativas. Por otro lado, durante la última década cuanto más alta ha sido la tasa de crecimiento alcanzada en la fase expansiva, más severa ha resultado la caída en los períodos recesivos.

La evolución del PBI parece estar muy vinculada a las fluctuaciones de la inversión. Así, las tasas de crecimiento de la inversión total (ver

Figura 5: TASA DE CRECIMIENTO PBI PER CAPITA
Perú, 1961-1989

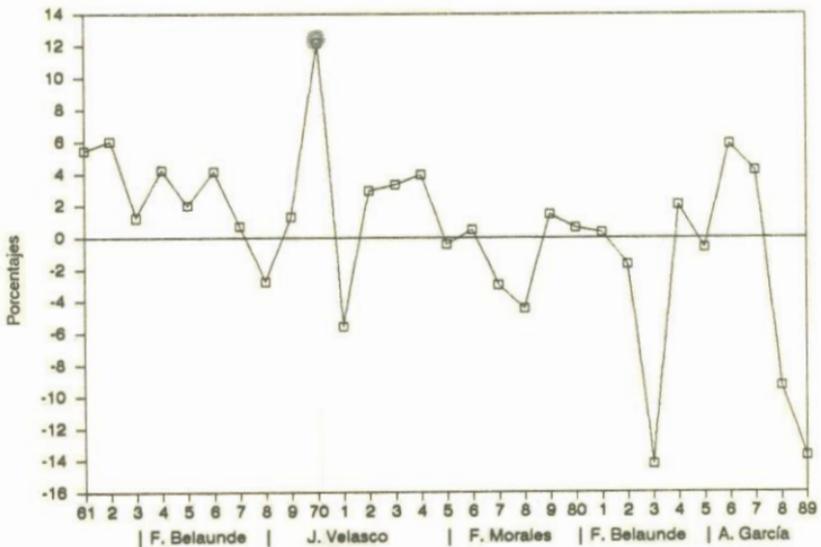


figura 6c) presentan oscilaciones similares a las del PBI per cápita. Esta alta correlación se observa mucho mejor en el caso de la inversión privada, la cual está directamente relacionada con la fluctuación del nivel de actividad económica (ver figura 6a). Las oscilaciones en la tasa de crecimiento de la inversión privada, son más notorias desde inicios de la década de los años 60, pero es importante notar que durante casi la mitad del período estudiado estas tasas han sido negativas.

En el caso de la inversión pública también se observan fuertes oscilaciones en las tasas de crecimiento, aunque éstas han estado más relacionadas con la entrada de préstamos externos que con la evolución del ahorro público interno. Esto se puede comprobar analizando el comportamiento decreciente de esta variable durante los años 1986 y 1987, cuando la economía experimentó una fuerte fase expansiva, sin inversión pública sustantiva, pese al incremento del ahorro interno.

Estas oscilaciones, especialmente las del producto bruto per cápita, reflejan el grado de inestabilidad de la inversión. Ello nos lleva a preguntarnos cómo y para qué fueron diseñadas las políticas económicas durante estos últimos treinta años, que dieron como resultado estas tendencias negativas de largo plazo. Para aproximarnos con propiedad a este tema debemos ver las políticas económicas de corto plazo y sus condicionantes políticas, para lo cual dividiremos el período de análisis por gobiernos a partir de 1963.

a. Antecedentes: Los gobiernos de Manuel Odría, Manuel Prado y Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindley (1950-1962)

Este período puede ser considerado como de transición entre el anterior patrón de crecimiento, eminentemente exportador, y el nuevo patrón exportador y semiindustrial, pues durante el gobierno de Manuel Prado se inició el proceso de industrialización, mientras que Pedro Beltrán, ministro de Economía, proponía el establecimiento de una irrestricta economía de mercado y la reducción del rol económico del Estado. Sin embargo —y este es un punto importante—, la opción por el modelo primario exportador e industrial para el mercado doméstico fue el resultado del fracaso de la opción liberal de Beltrán frente a los sectores "prebendarios" (Cotler 1980).

En este período hubo una definición del estilo que primaría en la relación existente entre políticas de largo y las de corto plazo. Así du-

Figura 6a: TASA DE CRECIMIENTO INVERSION PRIVADA
Perú 1964-1987 (en relación al PBI)

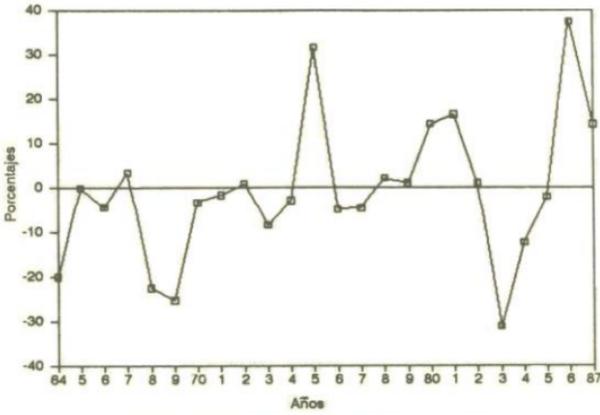


Figura 6b: TASA DE CRECIMIENTO INVERSION PUBLICA
Perú 1964-1987 (en relación al PBI)

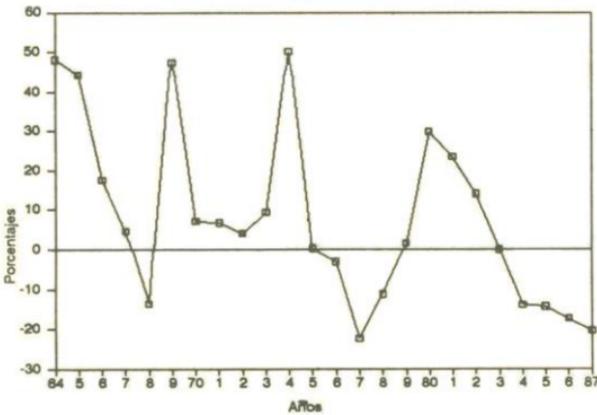
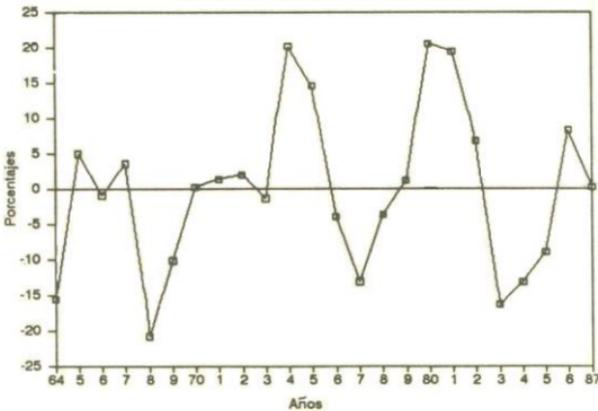


Figura 6c: TASA DE CRECIMIENTO INVERSION TOTAL
Perú, 1964-1987 (en relación al PBI)



rante la crisis de 1957-1958 la política de ajuste no pudo ser convertida en una política de ajuste estructural de tipo liberal, pues una vez efectuadas las devaluaciones en 1958 y 1959, que permitieron ganar paridad se fijó nuevamente la tasa de cambio durante seis años, como medida de apoyo a la industrialización. Esto definió el sesgo proteccionista de las políticas económicas para los siguientes veinte años.

Esta etapa, caracterizada por ser —en sentido estricto— el último período liberal después de la Segunda Guerra Mundial, sentó las bases de pendularidad de las políticas económicas, al fijarse el carácter antagónico entre los dos ejes con los que funciona la economía peruana: exportaciones e industria, y su repercusión sobre la orientación en las políticas económicas. No obstante este crucial cambio, hubo un aspecto que mostraría continuidad: el retardo para efectuar ajustes cuando la economía acusaba síntomas de crisis, pues los desequilibrios se comenzaron a gestar entre 1955 y 1956, retrasándose casi un año para efectuar el ajuste macroeconómico.

El golpe militar de 1962 y el gobierno de los generales Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindley, que duró un año, fue otra muestra de la precariedad política peruana, que sin embargo no afectó la tendencia al cambio del patrón de crecimiento.

*b. El primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968):
El nuevo populismo*

Vale la pena recordar las características de los gobiernos populistas latinoamericanos (Skidmore 1978), pues en el Perú se inauguró, a partir de 1963, un nuevo estilo y régimen político populistas, que, con diversas variantes, ha durado hasta 1990. Dichas características llegaron a influenciar en las políticas económicas durante estos veintisiete años.

En primer lugar, el populismo se caracteriza por su defensa del principio del *nacionalismo*, que a menudo se vuelve "antiimperialista". En segundo lugar, el gobierno es manejado por el *líder o conductor* carismático que controla y trata de acaparar la iniciativa a todo nivel. Así las principales decisiones de gobierno son casi personales. En tercer lugar, estos regímenes tratan de lograr el *apoyo de todo los sectores sociales*, de las mayorías, existiendo para cada uno de ellos un discurso específico y alguna prebenda concreta, razón por la cual las

políticas económicas se presentan con sesgos redistributivos, que son el medio de alimentar la legitimidad del gobierno, mientras se hace crecer el gasto fiscal. En consecuencia, es un régimen que tiene éxito en la fase ascendente del ciclo económico, pero cuya crisis se inicia con la reversión de éste.

Habiendo triunfado sobre la opción "prebendaria" y patrimonial, el gobierno de la alianza Acción Popular-Democracia Cristiana necesitaba tener una visión remozada de gobierno y Estado, de acuerdo con los cambios sociales ocasionados por la urbanización y la relativa modernización del Perú. El arquitecto Belaunde se presentó como una posibilidad de cambio del estilo político, con un populismo sustentado en una economía que venía de ser ajustada y estabilizada, y que crecía. El nuevo estilo populista exigía una mayor intervención del Estado en la actividad económica, la cual hasta entonces había sido bastante restringida.³ Desde el inicio de su gobierno, se incrementaron significativamente los gastos del Estado, tanto los de inversión como los de servicios, en especial de vivienda, salud y educación. Este incremento de la inversión pública tenía como objetivo, en palabras del arquitecto Belaunde, proporcionar la infraestructura necesaria para desarrollar el proceso de industrialización. El gasto público impulsó el ciclo económico hacia el alza y el populismo funcionó sin crear demasiadas presiones inflacionarias y sin severos déficit fiscales, lo que prueba que un gobierno populista no lleva necesariamente a una alta inflación y a crisis, tal como sostienen Dornbusch y Edwards (1989), cosa que sólo es cierta en la fase de descenso del ciclo económico. En otras palabras: el gobierno belaundista demostró dos cosas: 1. que el populismo funciona en períodos de auge, y 2. que un mismo gobierno puede aplicar políticas primero intervencionistas-expansivas y luego políticas ortodoxas de ajuste, recesivas, sin dejar por ello de ser populista.

El ciclo económico de este gobierno marcó su ciclo político; es decir, se inició bajo el signo de la expansión económica: de 1963 a 1966 la tasa de crecimiento del PBI fue del 6% promedio anual. Pero en 1967 la balanza de pagos hizo crisis y en 1968 la tasa de inflación se duplicó en relación al año anterior, como resultado de la devalua-

3. Al inicio del gobierno belaundista el papel del Estado en la economía era bastante limitado. Por ejemplo, la que se encargaba del cobro de los impuestos hasta 1964 era una institución privada, la Caja de Depósitos y Consignaciones, y la mayoría de servicios básicos, no eran producidos por el Estado sino por el sector privado.

ción efectuada en 1967, con lo que la economía peruana entró en crisis. El epílogo de esta crisis fue el golpe militar que terminó con el gobierno de Acción Popular en 1968.

El gobierno de Belaunde, que había mantenido una política económica intervencionista durante sus tres primeros años, trató luego de efectuar un ajuste liberal, incorporando inclusive algunas reformas importantes como la tributaria de 1967. No obstante, el retraso del ajuste provocó que las medidas fueran más drásticas, pero extemporáneas.

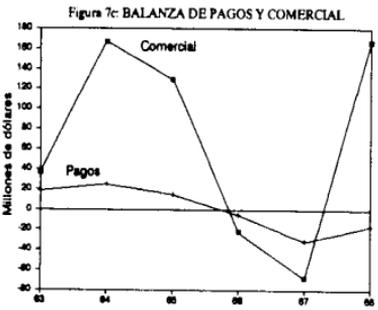
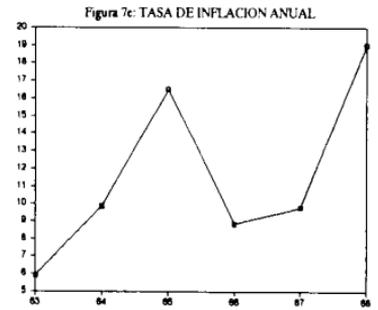
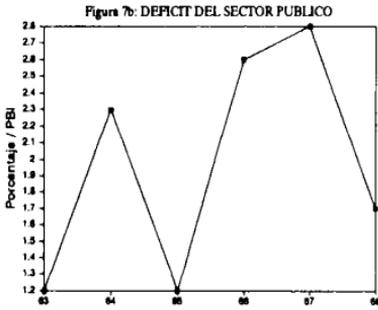
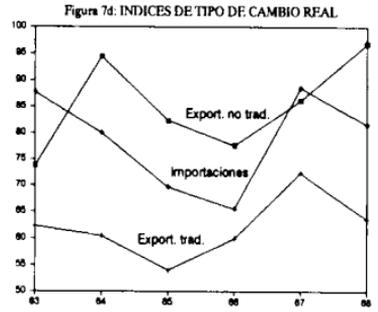
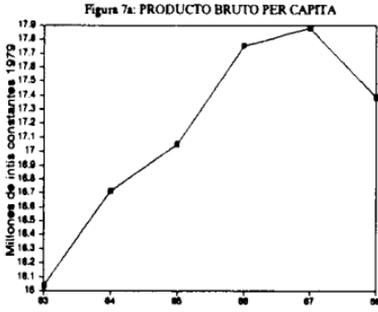
Si se analiza con cuidado la evolución de la economía en aquel período, es evidente que el ajuste macroeconómico tendría que haberse hecho en 1965, cuando la inflación pasó de 10 a 16%⁴ y la tasa de cambio ya tenía un retraso de 30% con respecto de su valor real, y no dos años después (ver figura 7). Sin embargo, las presiones de los sectores urbano-industriales y la férrea oposición de la coalición APRA-UNO impidieron efectuar un ajuste a tiempo, amén de que la popularidad del régimen se había deteriorado.

La principal razón que explica la crisis, empero, reside en la prevalencia del estilo excluyente de hacer política, que no permitía negociar una salida rápida. Pese a esto, en mayo de 1968 la coalición APRA- UNO, en un acto de negociación política, dio pase a la Ley de Reforma Tributaria, particularmente debido al temor⁵ de un "golpe militar", que no dejaba otra alternativa que negociar con el gobierno antes que perder la oportunidad de acceder al gobierno a través de las siguientes elecciones. Lamentablemente, ya era demasiado tarde. Ya en mayo de ese mismo año las Fuerzas Armadas habían decidido dar un golpe de Estado. El descrédito del gobierno civil y de los partidos existentes, que culminó en el golpe, era una muestra evidente de dos cosas: primero, de la tremenda debilidad de la institucionalidad política fundamentalmente de los partidos políticos, y, segundo, de la exagerada evaluación de los militares acerca de la profundidad de la crisis económica de corto plazo.

Cuando el gobierno belaundista fue destituido, ya las principales medidas para estabilizar la economía se había tomado, de tal suerte

4. La teoría de la inflación para países como el Perú debe incorporar "la segunda derivada" de las fluctuaciones de precios. Es decir cuánto aumenta la tasa de inflación en términos relativos es más importante que cuánto aumenta en términos absolutos. El pasar de 10 a 16% constituye en realidad un aumento de 60%, y no solamente de 6%.

5. El temor o la amenaza ha sido, en consecuencia, la condición para llegar a consensos.



que cuando llegó al poder el nuevo gobierno se encontró al inicio de una nueva fase del ciclo económico.

Cabe, sin embargo, llamar la atención sobre el contexto internacional en el cual se gestó la crisis y el ajuste, contexto que marcó la diferencia con las crisis anteriores. A partir de mediados de los años 60 se hizo evidente la creciente oferta de activos financieros internacionales que permitían el fácil acceso al endeudamiento externo. Esta situación impidió visualizar el carácter estructural de la crisis del modelo de crecimiento primario exportador y semiindustrial, que mostraba sus limitaciones de "restricción externa", es decir, de limitada capacidad de generar divisas.

Así, si no hubiesen existido estos excesos de oferta de activos en los mercados de capitales, el ajuste económico del gobierno de Belaunde tendría que haber iniciado un viraje hacia las exportaciones industriales o hacia una verdadera sustitución de importaciones. Sin embargo, el acceso a los préstamos externos permitió extender el carácter populista de las políticas económicas por un tiempo más. Este aspecto se vio con mayor nitidez durante el gobierno del general Velasco.

No cabe duda de que los populismos latinoamericanos, en particular el del Perú, tuvieron como principal soporte el capital financiero internacional; o, dicho de otro modo: el fácil endeudamiento prolongó las tendencias populistas en las políticas económicas. De ahí que las políticas de ajuste no podrían tener otra orientación que la ortodoxa, para que los países pudieran pagar sus deudas.

*c. El gobierno militar "revolucionario" del general
Juan Velasco (1968-1975)*

Este gobierno tuvo un ciclo económico similar al anterior. Se inició con una fase bastante expansiva, que duró hasta 1974. Entre 1969 y 1975 la tasa de crecimiento anual del PBI fue de 5.5%; a partir de 1975 sobrevino la crisis cíclica, que alcanzó ribetes más dramáticos que la del gobierno anterior. Fue esto lo que contribuyó a que, en 1975, Velasco fuera relevado por el general Francisco Morales Bermúdez.

El gobierno de Velasco ha sido catalogado como corporativista y populista (Cotler 1980). Sin embargo, desde el punto de vista económico se sustentó en el reforzamiento del patrón de crecimiento existente con base en el notable incremento de la inversión pública, que

se facilitó gracias a las enormes posibilidades de endeudamiento externo de los gobiernos latinoamericanos. El gobierno velasquista extendió siete años más la vida del modelo "primario exportador y semiindustrial dependiente" (PESID), razón por la cual la siguiente crisis fue más profunda y amplia, y, sus repercusiones políticas, consecuentemente, más drásticas.

La reforma de la propiedad era, para los militares, el elemento crucial e indispensable para reestructurar la economía y la sociedad peruanas. No cuestionaron el patrón de crecimiento ni el problema de restricción de divisas que le es inherente. Por el contrario, lo profundizaron aplicando políticas proteccionistas mucho más radicales que las de los primeros años del gobierno anterior.⁶

Durante el gobierno velasquista las políticas económicas fueron de corte populista y tuvieron un énfasis redistributivo, se redujo la presión tributaria y se sobrevaluó el sol. Todo esto fue posible gracias a la estabilidad en las exportaciones producto de aumentos en precios y cantidades - por lo menos hasta 1973 - Y por el incremento de los empréstitos externos posteriormente. Es decir, el problema de la restricción externa fue artificialmente postergado, al mismo tiempo que se financiaba la brecha fiscal. La necesidad del gobierno dictatorial de legitimarse explica, en parte, el sesgo populista de las políticas económicas.

Bajo la influencia del endeudamiento externo no es fácil precisar en qué momento se requería de un ajuste. Lo cierto es que cuando estas políticas se iniciaron, esto es, a partir de 1976, las brechas se habían hecho ya muy grandes. Esto nos indica que un ajuste económico hubiera sido necesario entre 1972 y 1973, con la crisis petrolera, es decir, tres años antes del efectuado. Sin embargo, aquellos años fueron los del "auge" del gobierno militar. Era, en consecuencia, políticamente inviable hacer un ajuste, tanto más si se tenía expectativas sobre los futuros beneficios de las reformas institucionales en la propiedad y el régimen empresarial. A la postre, la historia se repitió, y el gobierno velasquista, que entró durante una fase expansiva, salió con una crisis en ciernes.

6. La Ley de Reforma Industrial dio a los empresarios industriales más exenciones tributarias y protección que cualquier otro gobierno hasta esa fecha, como la prohibición de importar cualquier bien que fuera producido en el país.

d. *"La segunda fase" del gobierno militar:*
Francisco Morales Bermúdez (1975-1980)

Los cuatro primeros años de este gobierno fueron de crisis y de recesión. Sólo en 1979 la economía volvió a crecer. La crisis de balanza de pagos de 1977-78 ha sido una de las más severas, pues en 1977 las reservas internacionales netas descendieron al nivel más bajo del período de estudio (-1,100 millones de dólares). Todos los indicadores de esta crisis señalan el carácter recesivo de la misma, pues la inflación alcanzó dos dígitos de manera permanente, y el producto bruto por persona decreció en 10% entre 1976 y 1978 (ver figura 8).

Durante este gobierno se efectuó un largo proceso de ajuste, que se inició tímidamente en 1975, haciéndose más drástico en los dos años siguientes. El ajuste provocó recesión en 1977 y 1978, lo que significó la recomposición de los saldos externos a costa de una gran reducción de los salarios reales. Así, el proceso redistributivo engendrado por el ajuste comenzó a demostrar la estrecha relación entre el costo social interno y el pago de la deuda externa.

Las políticas populistas del gobierno velasquista, que dieron siete años de expansión y que permitieron consolidar la industrialización dependiente gracias al endeudamiento externo, requirieron de cuatro años de ajuste ortodoxo, años en los cuales se perdió casi todo lo ganado en la "primera fase" del gobierno militar.

El carácter pendular de las políticas económicas se repitió, aun bajo el mismo régimen militar. Ciertamente, las reformas institucionales de los militares no permitieron establecer mecanismos de fiscalización de las políticas económicas, de tal manera que los ajustes se hicieran a tiempo. Lo cierto es que el gobierno de Morales dismanteló varias de las reformas de Velasco, con lo cual la inestabilidad se dio también en el campo institucional, creando nuevos hábitos y formas de inestabilidad, que posteriormente ampliarían el carácter explosivo de la crisis y de los procesos de ajuste.

El gobierno de Morales terminó con crecimiento económico, aunque ello no se debió a las políticas de ajuste, sino que ocurrió justamente a pesar de éstas, pues la elevación de los precios internacionales del cobre y la incorporación del petróleo a las exportaciones, mejoraron el balance externo. En estas circunstancias el Perú volvió a la democracia después de doce años de régimen militar. Antes, en 1978,

Figura 8a: PRODUCTO BRUTO PER CAPITA

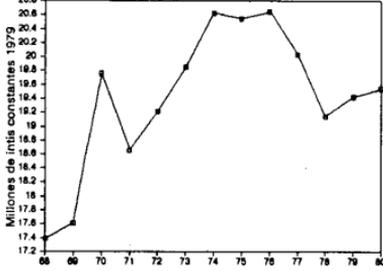


Figura 8d: INDICES DE TIPO DE CAMBIO REAL

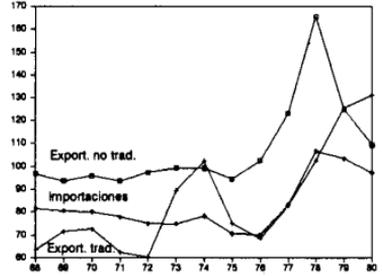


Figura 8b: DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

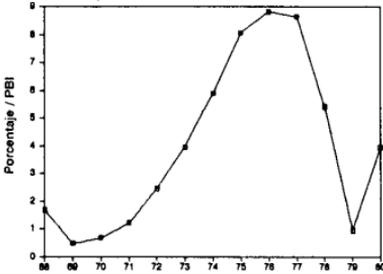


Figura 8c: TASA DE INFLACION ANUAL

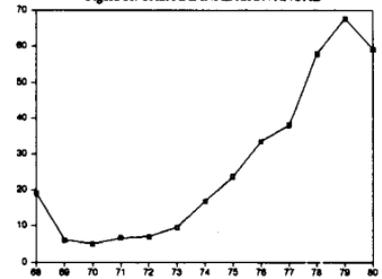
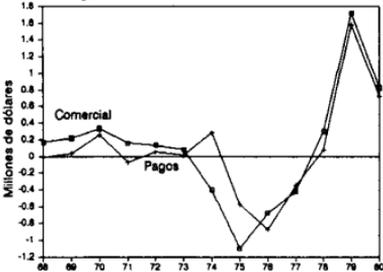


Figura 8e: BALANZA DE PAGOS Y COMERCIAL



se convocó a elecciones para la Asamblea Constituyente, y en 1979 se promulgó la nueva Constitución del Estado. El siguiente gobierno encontró una economía ajustada, pero ya bastante vulnerable por la abultada deuda externa.

e. El retorno a la democracia y el "liberalismo":

El segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985)

El retorno a la democracia se vio facilitado por la estabilización económica, que condujo al crecimiento del producto en los años 1979 y 1982. Luego de la experiencia populista militar, el segundo gobierno belaundista orientó su política económica bajo el signo del semiliberalismo y la ortodoxia. Sin embargo, en 1981 la balanza en cuenta corriente acusó un déficit muy alto, anunciando la precariedad del equilibrio externo que planteaba el altísimo endeudamiento externo. En 1982 la economía entró nuevamente en crisis, en gran medida por el tipo de política económica aplicada (Herrera 1985, Dancourt 1986), así como por la baja de los precios internacionales de las materias primas y el proteccionismo estadounidense. Dicha situación empeoró en 1983 a raíz del fenómeno climático de El Niño. Entre 1984 y 1985 el gobierno logró nuevamente ajustar el desequilibrio externo, sin poder dominar la inflación, cuya tasa se duplicó, alcanzando 135% al año (ver figura 9).

En este gobierno se hizo patente el carácter acumulativo de las presiones hacia la crisis y la cada vez más difícil posibilidad de lograr estabilidad económica duradera. Además, pese al discurso liberal del gobierno, la capacidad de "desestatizar" la economía se hizo más débil en la medida que la crisis necesitaba de una mayor intervención estatal para paliarla, aunque al mismo tiempo las instituciones del Estado eran cada vez más incapaces para controlar con eficiencia y corrección la asignación de los recursos públicos.

Durante este gobierno se observó un cortísimo período de auge y tres años de recesión y ajuste. Sin embargo, el siguiente gobierno encontraría una economía más o menos estabilizada, a costa de una impopular recesión y con reservas internacionales netas suficientes como para avivar las tentaciones populistas, lo que coincidió con el triunfo del APRA.

Figura 9a: PRODUCTO BRUTO PER CAPITA

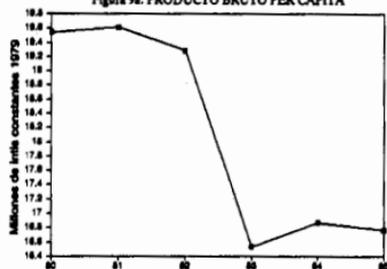


Figura 9b: INDICES DE TIPO DE CAMBIO REAL

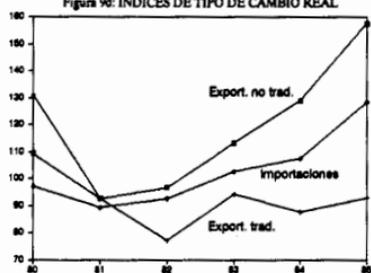


Figura 9c: DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO



Figura 9d: TASA DE INFLACION ANUAL

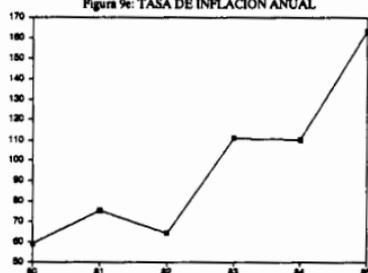
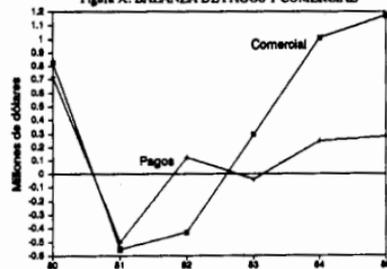


Figura 9e: BALANZA DE PAGOS Y COMERCIAL



f. *El gobierno de Alan García: ¿El fin del populismo? (1985-1990)*

Después del ensayo semiliberal del gobierno belaudista, el APRA, con Alan García como presidente, recibió una economía en recesión y con una alta tasa de inflación, aunque con un saldo positivo de reservas internacionales y un déficit fiscal no muy alto. Por otro lado, los resultados electorales castigaron duramente al gobierno de Acción Popular, cuyo candidato obtuvo apenas el 7% de los votos, mientras que García triunfó con un abrumador 53%. En estas circunstancias, las políticas económicas se anunciaban "heterodoxas"; es decir, el péndulo se movería otra vez. En efecto, la orientación teórica de las políticas económicas fue una mezcla de keynesianismo y estructuralismo, subordinada al estilo populista que impondría el presidente García, ciertamente opuesto al del gobierno anterior.

García y el APRA replicaron un gobierno en el más puro estilo populista durante cinco años. En primer lugar, *su nacionalismo* "antiimperialista" se tradujo inicialmente en su tesis de pagar sólo el 10% de las exportaciones por concepto del servicio de la deuda externa y en las conflictivas relaciones con el capital extranjero. En segundo lugar, García *se constituyó el conductor* carismático que controlaba todo el gobierno acaparando la iniciativa a todo nivel. El ejemplo más concreto de ello fue el sorpresivo e inconsulto proyecto de estatización de la banca privada anunciado en su Mensaje al Congreso el 28 de julio de 1987, que trajo por los suelos los intentos de concertación con el sector empresarial y que resucitó a la alicaída derecha, que impulsó la creación del Movimiento Libertad bajo el liderazgo del escritor Mario Vargas Llosa. En tercer lugar, tratando de lograr el *apoyo de todos los sectores sociales*, tuvo un discurso específico y alguna prebenda concreta, para cada uno de ellos y sus políticas económicas dieron énfasis a criterios redistributivos, en su afán de otorgar popularidad y legitimidad a su gobierno. En consecuencia, fue una administración dependiente de la disponibilidad de divisas y proclive al déficit fiscal.

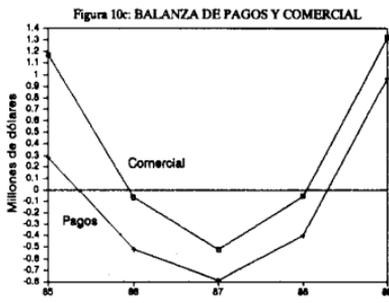
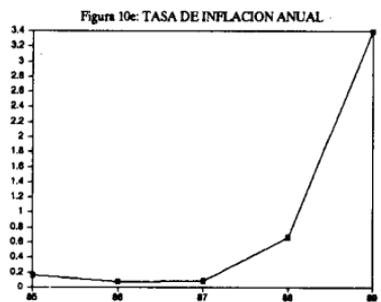
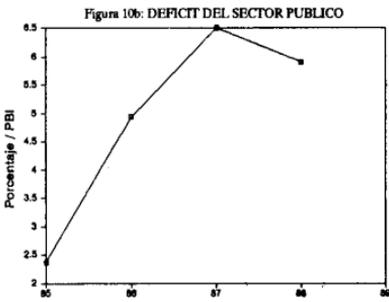
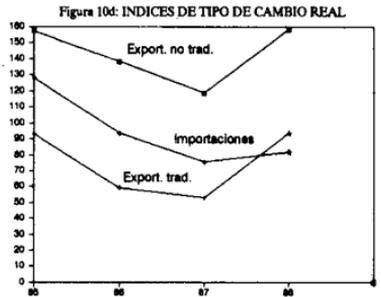
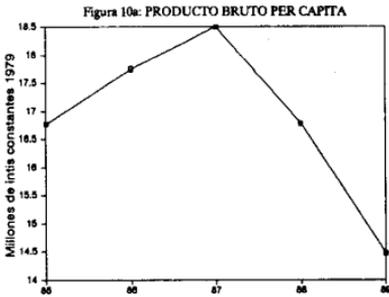
La política económica se diseñó en función del crecimiento del consumo y la redistribución, sin aplicar medidas complementarias que posibilitaran la expansión, manteniendo el equilibrio fiscal y externo. Durante los dos primeros años del gobierno aprista el crecimiento del PBI fue superior al 20%, crecimiento que se atribuye a los estímulos

al consumo a través de instrumentos de política económica de carácter redistributivo. Fue un crecimiento atípico, que no se explicó solamente por las políticas de ingreso, sino también por la disponibilidad de divisas y la utilización de la capacidad productiva ociosa dejada por las políticas recesivas del anterior régimen. En todo caso, hubo crecimiento sin inversión, sin mayores exportaciones legales y sin aumento de la tributación. En 1987 todos parecían haber ganado: empresarios, trabajadores y hasta los olvidados campesinos. Sin embargo, el crecimiento se hizo sin ampliar la capacidad instalada, creando una estructura de precios relativos favorable a la industria nacional y a los ingresos de los trabajadores y desfavorable a las exportaciones. Se fijaron tasas de cambio reales atrasadas y subsidios al consumo, con lo cual se definió también la corta duración de la expansión por demanda, al no darse una expansión de la oferta.

En consecuencia, ya desde los primeros meses de 1987 fue evidente que de no adaptarse medidas inmediatas, se iba directamente a una crisis de reservas. Durante el primer trimestre de ese año, las reservas internacionales netas del sistema bancario disminuyeron en US\$ 198 millones, concentrándose esta caída especialmente en el instituto emisor, que vio reducidas sus reservas en 138 millones. Sin embargo, el gobierno continuó con su política fiscal expansiva; además, los reajustes realizados en la política cambiaria⁷ y monetaria durante este año y el primer semestre de 1988 fueron insuficientes para corregir los desequilibrios, y aceleraron el proceso inflacionario (ver figura 10).

En el primer trimestre de 1988 la economía peruana mostraba ya síntomas de desequilibrios macroeconómicos serios; entre otros, una peligrosa crisis de balanza de pagos. Sin embargo, no se hizo nada, porque cualquier medida en contrario era vista como una claudicación de García de sus principios populistas. Se evitó, sobre todo, afectar los ingresos reales de los trabajadores. Pero ante las inexorables leyes económicas, se aplicó un drástico ajuste en el mes de setiembre, el que por su poca "credibilidad" y por ser incompleto, no tuvo éxito. Se entró entonces en una prolongada "estabilización heterodoxa" que, bajo los rigores de la falta de reservas, de la baja presión tributaria

7. A partir del mes de enero de 1987 se procedió a reajustar en 2.2% el tipo de cambio medida que afectó tanto al dólar del llamado Mercado Unico de Cambios (MUC), como al del mercado financiero de moneda extranjera. En el mes de octubre se devaluó el tipo de cambio MUC en 26%, y en diciembre hubo otra devaluación de 65%.



y de la fuga de capitales, desencadenó una alta inflación,⁸ con tasas jamás conocidas en el Perú. Creemos que el continuo ingreso de "narcodólares" constituyó un importante colchón que postergó permanentemente una crisis de balanza de pagos, que hubiera requerido de un drástico ajuste o dado lugar a un régimen de hiperinflación.

Durante el gobierno aprista la crisis cíclica se tornó más intensa: entre 1988 y 1989 el PBI decreció en 16.1%; la presión tributaria se redujo a 3.5% del PBI, con un gasto fiscal que pese a reducirse a 8% creó un déficit del 4.5% sobre el PBI; las reservas internacionales netas, a julio de 1990, se redujeron a -130 millones de dólares. Además, los salarios reales se redujeron en 42% y los sueldos en 56% en relación a 1985.

Es incomprensible cómo semejante crisis económica no provocó una conmoción social, sobre todo en un régimen democrático. Ello podría explicarse porque durante los últimos quince años el Perú ha sufrido transformaciones regresivas para el desarrollo y se ha debilitado su institucionalidad social. Por un lado, el país parece ser ahora "menos capitalista", no sólo por la descapitalización provocada por la destrucción de bienes de capital por el terrorismo y por la baja inversión per cápita, sino también por la progresiva desalarización de la fuerza laboral (Gonzales 1990) y la baja tendencial de la productividad de los sectores de bienes salariales como la agricultura (Hopkins 1990). Por otro lado, la fragmentación social y distributiva se ha agudizado con la crisis. En una economía menos articulada e integrada, los efectos indicadores y multiplicadores se reducen, así como el impacto de las políticas económicas. De ahí que la política económica del APRA fracasó por no tomar en cuenta estos cambios estructurales, pero al mismo tiempo el incremento de la fragmentación social redujo las posibilidades de una explosión social mayor, pese al accionar de la subversión armada de Sendero Luminoso y el MRTA.

Fueron apenas dos años de ilusión populista y tres años de inestabilidad y crisis económica los que caracterizaron al gobierno aprista, dejando la sensación de que el populismo es un modelo agotado, debido a su incapacidad para generar inversiones. Sin embargo, la

8. Algunos autores, como Dancourt y Yong (1989), sostuvieron que dicho proceso fue hiperinflacionario. Sin embargo, los argumentos de Frenkel (1989) demuestran que tal fenómeno no se produjo.

fragmentación social, a la cual ha contribuido el gobierno del APRA, es la base esencial de cualquier gobierno populista futuro, pues justamente es un proyecto político para integrar sociedades fragmentadas desde el Estado. En consecuencia, parece que los distintos gobiernos han reproducido las condiciones de su existencia, por lo que es difícil predecir el agotamiento del populismo, más aún si dura un cuarto de siglo y ha creado una cultura muy arraigada.

g. El inesperado gobierno de Alberto Fujimori: De vuelta a la ortodoxia, esta vez con ajuste estructural

Las condiciones en las que el gobierno de Alan García dejó a la economía peruana hacían fácilmente predecible un severo ajuste ortodoxo para corregir los enormes desequilibrios macroeconómicos y resucitar un Estado reducido de tamaño sin precedentes.⁹ Lo interesante de este episodio de la historia peruana reciente fue que el movimiento que presidía el ingeniero Alberto Fujimori, Cambio 90, ganó las elecciones con un discurso y promesas de corte populistas, para luego aplicar un programa económico totalmente ortodoxo. Es decir, el nuevo gobierno parecía consciente de dos cosas: primero, de que la cultura política del electorado peruano es populista; segundo, de que la economía tiene normas de funcionamiento que no pueden ser eludidas por mucho tiempo sin gran costo político.

El mes de agosto de 1991 será recordado por el más brutal ajuste económico de la historia del Perú. Por efecto de la corrección de precios relativos, de reducción del déficit fiscal y de búsqueda de recuperación de reservas internacionales, la tasa de inflación de aquel mes fue de 412%. Por razones que aún no se han explicado, semejante ajuste no provocó un cataclismo social. A nuestro entender fue la prueba más convincente de la fragmentación social a la que llegó el Perú por la crisis, que ha dejado sin capacidad de respuesta a los grupos sociales organizados como los gremios, sindicatos, frentes sociales, etc., es decir la llamada sociedad civil se ha debilitado.

Con este programa de ajuste el péndulo se volvió a mover, esta vez hacia el lado liberal. Sin embargo, un año después de iniciado el go-

9. En julio de 1990 la presión tributaria se había reducido a sólo el 35% del PBI por el efecto Tanzi-Olivera.

bierno no se ha llegado a la estabilidad y la tasa de inflación aún bordea el 10% mensual. Esto demuestra que el carácter acumulativo de la crisis del modelo económico se refleja en más rápidos y altos desequilibrios macroeconómicos de corto plazo, que hacen muy difícil la estabilización efectiva de la economía.

Es en estas circunstancias que se han iniciado las reformas económicas bajo la tutela del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esto quiere decir que no sólo se ha movido el péndulo en las políticas de corto plazo, sino también en las de largo plazo: si el ajuste estructural iniciado en el mes de febrero de 1991 tiene éxito, se estará moviendo también la base del péndulo, lo que, dicho de otro modo, significa que se estará cambiando el modelo económico

3. Impactos distributivos

Hemos visto cómo la inestabilidad de las políticas económicas, de las instituciones y de las normas dictadas por los diferentes gobiernos han creado un ambiente de incertidumbre que ha desalentado la inversión privada de largo plazo. Asimismo, se percibe en las políticas económicas una tendencia a buscar resultados positivos en el corto plazo, dada la presión social, sin tener en cuenta un horizonte más amplio. No se ha llevado a cabo el proceso de inversión necesario para expandir —o al menos conservar— la estructura productiva existente. En consecuencia, se ha acentuado el desfase entre el crecimiento demográfico y el de la estructura productiva, lo que ha repercutido en el aumento de la población en extrema pobreza: en 1986 estaban en tal condición el 63% de peruanos (CEPAL 1990), especialmente aquellos que no se encuentran directamente integrados al mercado, como los campesinos y una parte de los que integran el llamado sector informal urbano.

Hemos escogido tres variables que reflejan la caída en el nivel de vida: distribución del ingreso, empleo y remuneraciones.

Diversos estudios (Figuroa 1982, Webb 1977, De Habich 1989) han demostrado la aguda y permanente desigualdad en la distribución del ingreso en el Perú y las limitaciones que esto implica para la viabilidad del desarrollo. Este hecho tampoco fue ajeno a los diferentes gobiernos, ya que todos tuvieron como uno de los objetivos de política económica modificar la estructura de la distribución del ingreso, por lo menos en los enunciados.

Pero, ¿hay diferencia entre los regímenes liberales y los intervencionistas en cuanto al resultado distributivo? Los datos indican que básicamente no la hay. Estudios como los de Figueroa (1982) y Gonzales (1986b) corroboran esta afirmación.

Veamos la distribución funcional del ingreso, que en el largo plazo ha sido regresiva para los salarios y progresiva para las ganancias, independientemente del tipo de gobierno. Si observamos cómo evoluciona la distribución del ingreso funcional¹⁰ (ver figura 11), apreciamos que en 1963 cerca del 48% del ingreso nacional correspondía a las remuneraciones, menos del 24% a las ganancias y alrededor del 28% al ingreso de independientes, entre los cuales están incluidos los del sector agrícola. Para 1989 las remuneraciones habían caído a menos del 35% del ingreso nacional, los ingresos de los independientes a 22% y las ganancias se habían incrementado a 44%. Durante los años correspondientes a períodos expansivos de la economía la participación relativa de las ganancias declinó, mientras que las remuneraciones crecieron, mientras que en los períodos de crisis la evolución distributiva fue inversa. Las políticas de ajuste, entonces, parecen haber incrementado la desigualdad en la distribución funcional del ingreso.

Las tendencias agregadas de la distribución del ingreso se relacionan estrechamente con los salarios y el empleo.

Entre 1963 y 1989 el ingreso mínimo presenta dos fases con tendencias opuestas: desde 1963 hasta 1974, año en que alcanza el nivel más alto de todo el período, el ingreso mínimo legal real presentó una tendencia creciente, paralela a la evolución de las remuneraciones del ingreso funcional; pero desde 1975 su caída ha sido muy pronunciada (ver figura 12), y deja de relacionarse con las remuneraciones (ver figuras 11 y 12). Ambas tendencias coinciden con las de largo plazo del producto. Asimismo, la evolución de sueldos y salarios promedios (base = 1979) para el período 1980-89 de Lima Metropolitana refleja el impacto de los períodos expansivos y recesivos de corto plazo del producto (ver anexo 4). Mientras que en los períodos expansivos no se alcanza un nivel de remuneraciones muy superior al que se tenía en el año 1979, en los períodos recesivos la caída en el nivel de remunera-

10. Estas estadísticas son construidas con una metodología que las hace poco confiables desde los años setenta, por lo que se requiere cautela en su uso e interpretación.

Figura 11: EVOLUCION DEL INGRESO NACIONAL
Perú, 1963-1988

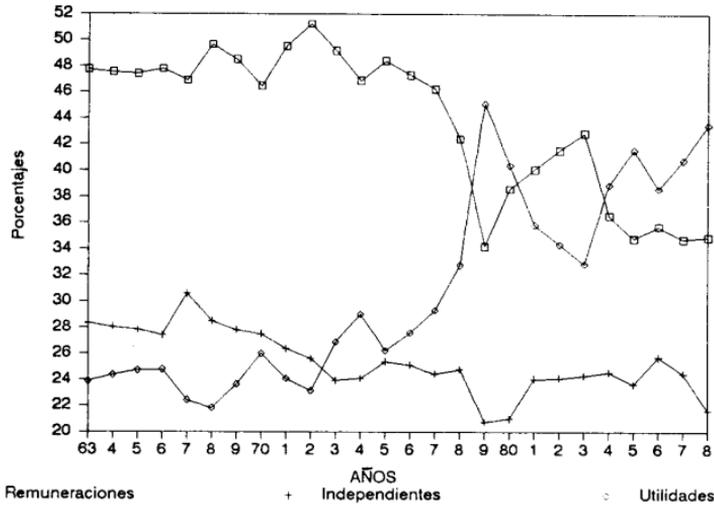
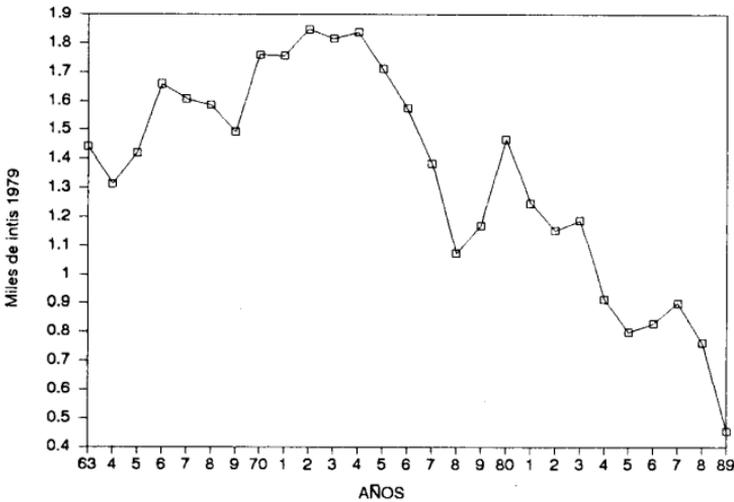


Figura 12: INGRESO MINIMO LEGAL REAL
Perú, 1963-1989



raciones se ha agudizado. Durante la recesión de los años 1984-85 el nivel más bajo del índice de sueldos y salarios fue de 81.5 y 59.1 respectivamente en relación al nivel alcanzado durante el año 1979; luego, durante la recesión de 1988-89, estos índices cayeron a 39.7 y 32.1, el más bajo nivel de ingresos reales que se tiene registrado.

¿Qué relación existe entre este descenso del nivel de remuneraciones y el nivel de empleo? Las cifras de empleo (anexo 3) muestran la persistente caída de la proporción de la PEA que se encuentra empleada. La causa principal de esta situación es la falta de inversión para expandir la estructura productiva, lo que reduce la absorción de mano de obra a través del mercado de trabajo. En consecuencia, la proporción de la fuerza laboral que tiene que buscar reproducirse fuera de este mercado ha sido cada vez mayor.

Por otro lado, como se observa en la figura 12, la participación de independientes en el ingreso (entre los cuales están los pequeños agricultores y el llamado sector informal urbano) también ha caído y, dado que este sector absorbe más empleo de bajo nivel de remuneración, se puede concluir que en él se encuentran los niveles de mayor pobreza.

Durante el período estudiado se observa que la tendencia a la baja, en el largo plazo, de los salarios y empleo está muy ligada a la disminución de la inversión y al lento crecimiento de la oferta exportadora global. Sobre la base de esta tendencia, los ciclos de corto plazo y las políticas de ajuste han creado oscilaciones en torno de ella, con lo cual el grado de insatisfacción de necesidades básicas se ha hecho cíclico y creciente, agudizando las condiciones materiales para el incremento del conflicto social.

LA INESTABILIDAD ECONOMICA Y POLITICA
Y EL MOVIMIENTO PENDULAR DE
LAS POLITICAS ECONOMICAS

1. Cuán inestable, económica y políticamente, es el Perú

La sección anterior no debe sorprender al economista: son hechos más o menos conocidos y analizados desde diversos ángulos y perspectivas teóricas. A los economistas políticos nos llaman la atención algunos hechos. Primero, la estrecha relación del ciclo económico con los regímenes políticos de los distintos períodos gubernamentales: cada gobierno, fuera éste civil o militar, ha tenido una fase expansiva y otra recesiva y de crisis, cuya solución ha implicado el cambio político, es decir, el cambio de gabinete o de gobierno. Segundo, la oscilación pendular de las políticas económicas, esto es, el paso de aquellas de tipo liberal hacia otras de carácter intervencionista, y viceversa. Al respecto, no solamente llama la atención lo abrupto de los cambios, sino también la capacidad mostrada por la economía y la sociedad peruanas para "absorber" sus costos. Si bien el fenómeno de la pendularidad ha sido reputado como importante por Thorp y Bertram (1978), Figueroa (1982), Iguñiz (1983), Herzka (1983), y Gonzales (1986b), no se lo ha analizado suficientemente. Esto es lo que trataremos de hacer en esta sección.

Ambos aspectos forman parte de un mismo problema: el de la inestabilidad económica y política del Perú desde inicios de los años 60, época en la que confluyeron cuatro fenómenos que lo acentuaron: 1) la presión demográfica y la acelerada urbanización; 2) el ocaso del sistema de dominación oligárquico (Cotler 1978, Pease 1977); 3) el impulso del denominado modelo de industrialización por sustitución

de importaciones (ISI), creado sobre la base primario exportadora ya existente, y 4) el cambio del papel del Estado: de Estado policíaco a Estado gestor. Debido a estas transformaciones, el tipo de inestabilidad económica y política posterior a 1962-1963 no es comparable a la de períodos precedentes de la historia peruana, en los cuales también existió inestabilidad, pero con otras características.

Sin embargo, ¿cuán inestable es el Perú, tanto desde el punto de vista económico como del político?

El Perú es uno de los países latinoamericanos económicamente más inestable. Si tomamos como indicador de la inestabilidad económica el coeficiente de variabilidad (promedio/varianza) de las tasas de crecimiento del producto bruto entre 1974 y 1986 (ver cuadro 2), observamos que los países desarrollados son estables en comparación con los países latinoamericanos. Japón y Francia son más estables que Estados Unidos y Alemania. En América del Sur el país más estable es Colombia, seguido de Ecuador y Brasil, en cambio el Perú es uno de los más inestables: sólo es superado por Bolivia y Argentina. Curiosamente, Chile ha sido económicamente menos estable que el Perú.

Desde el punto de vista de la inestabilidad política, observamos algunos indicadores que nos aproximan de manera menos precisa a este complejo problema. En primer lugar, entre 1963 y 1991 se cambió veintisiete veces de ministro de Economía. Algunos duraron apenas dos meses, y el promedio de permanencia por ministro fue de diez meses. En general, la salida de cada ministro ha sido producto de una crisis en el gabinete, del fracaso de las políticas aplicadas o de una interpelación por el Congreso de la República. En segundo lugar, podemos anotar que durante el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968), el presidente designó a ciento setentiocho ministros, cambió a noventa y cuatro y modificó íntegramente seis gabinetes; es decir, un promedio de treinta y seis ministros nuevos por año (Cotler 1978: 358). La severa oposición de la denominada coalición APRA-UNO explica este fenómeno. En tercer lugar, durante el período en estudio hubo una interrupción de doce años del régimen civil por el gobierno militar cuya "primera fase" encabezada por el general Velasco, introdujo una serie de reformas institucionales en la propiedad y en la organización del Estado, muchas de las cuales fueron revertidas durante la "segunda fase", presidida por el general Morales Bermúdez. En 1980 se volvió al sistema democrático, previa reforma de la Constitu-

Cuadro 2

Índice de variabilidad de la tasa de crecimiento del PBI real, 1974-1986

Años	Japón	EE.UU.	Alemania	Francia	Perú	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Venezuela
1974	-1.2	-0.6	0.3	3.2	6.9	6.6	5.7	9.6	6.3	4.3	6.3	4.5
1975	2.6	-1.0	-1.6	0.2	2.4	-1.4	6.8	4.0	3.7	-14.7	8.0	6.6
1976	4.8	4.8	5.4	5.2	3.3	-1.7	6.8	9.0	4.2	3.8	9.3	8.4
1977	5.3	4.6	3.0	3.1	-0.3	4.9	3.4	4.7	4.8	9.7	7.5	6.8
1978	5.1	5.2	2.9	3.8	-1.8	-3.4	2.8	6.0	8.8	8.3	5.4	3.2
1979	5.2	2.1	4.1	3.3	4.3	8.5	1.4	6.4	5.1	8.2	5.4	0.7
1980	4.4	-0.2	1.4	1.1	2.9	0.7	0.7	7.2	4.1	7.8	4.9	-2.0
1981	3.9	2.0	0.2	0.5	3.1	-6.2	-6.6	-1.6	2.3	5.5	3.9	-0.3
1982	2.8	-2.5	-0.6	1.8	0.9	-5.8	-4.4	0.6	1.0	-13.1	1.1	-1.2
1983	3.2	3.7	1.5	0.7	-12.0	2.6	-6.5	-3.4	1.9	-0.5	-1.2	-5.5
1984	5.0	6.6	2.7	1.5	4.7	2.3	-0.3	5.1	3.8	6.0	4.8	-1.5
1985	4.5	3.0	2.6	1.1	2.0	-4.6	-0.2	8.4	3.8	2.4	4.8	1.7
1986	2.4	2.7	2.5	2.1	8.6	5.8	-2.9	7.5	7.1	5.3	3.4	6.0
Promedio	3.69	2.34	1.88	2.12	1.92	0.64	0.52	4.88	4.38	2.54	4.89	2.11
Varianza	1.8	2.7	1.9	1.5	5	4.9	4.6	4	2.1	7.8	2.78	4.2
Prom./Var.	2.05	0.87	0.99	1.40	0.38	0.13	0.11	1.22	2.10	0.33	1.76	0.50

Fuentes: Japan 1988. An International Comparison. Japan Institute for Social and Economic Affairs.
Anuario Estadístico para América Latina. Naciones Unidas.

ción. Es decir, en treintitrés años no hubo continuidad del régimen político.

Existe razonable evidencia que señala que el sistema político peruano, si existe uno, es muy inestable (Cotler 1990)

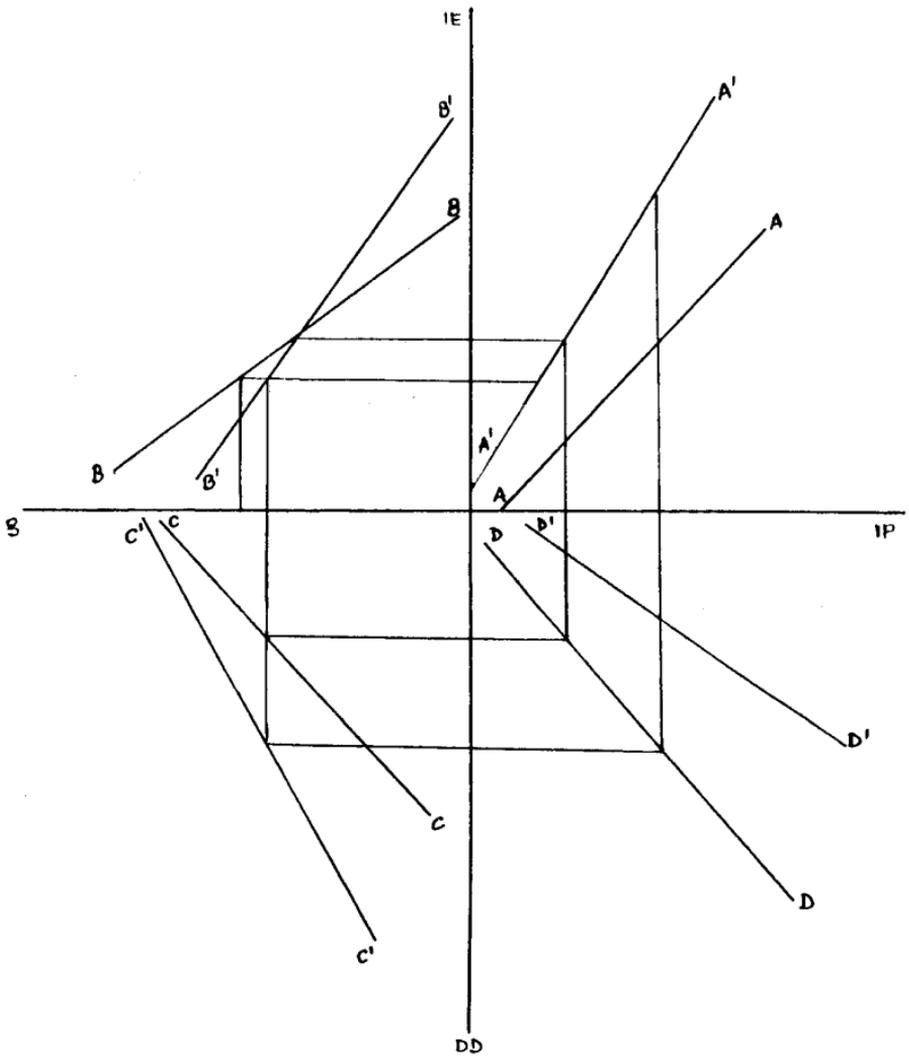
2. El círculo vicioso de la inestabilidad económica y política, su reflejo en las políticas económicas y en la gobernabilidad: Modelo interpretativo

Los hechos descritos se pueden sintetizar en un modelo simplificado que recoja lo esencial de las relaciones entre sistema económico y sistema político-institucional. Según este modelo, en el caso peruano la inestabilidad económica y la inestabilidad política se alimentan mutuamente. Esto se debe a que la economía tiene restricciones para su funcionamiento y crecimiento, que repercuten en la distribución del ingreso, pero sobre todo a que el sistema institucional económico y político no permite aminorar (a veces incluso los agrava) fluctuaciones económicas y conflictos sociopolíticos, hasta el punto de hacer ingobernable el país.

Es evidente que la condición esencial para hacer gobernable un país es mantener cierta estabilidad económica y política. Entendemos por estabilidad económica cuando aquella situación en la cual el sistema económico de un país contiene mecanismos endógenos que, ante la aparición de desequilibrios, lo empujan hacia el equilibrio, con o sin intervención estatal. Estabilidad económica es, así, sinónimo de equilibrio dinámico. De la misma manera, existe estabilidad política cuando el sistema político-institucional tiene mecanismos y normas que impelen a las fuerzas políticas hacia el equilibrio.

En países como el Perú, la inestabilidad económica y política es la regla; la estabilidad resulta en cambio, excepcional. En el primer cuadrante de la figura 13 tenemos que la relación entre inestabilidad económica (IE) e inestabilidad política (IP) es directa. La pendiente de la función de inestabilidad depende de la calidad y funcionalidad de las instituciones económicas, como el Banco Central o el sistema tributario. A mayor pendiente la inestabilidad política es amortiguada o neutralizada por las instituciones económicas, que funcionan con cierta autonomía y eficacia. La función A' A' representa una institucionalidad precaria, que puede crear mayor inestabilidad económica

Figura 13



- IE : Inestabilidad económica
- IP : Inestabilidad política
- g : Tasa de crecimiento
- DD : Desigualdad distributiva

ante cualquier variación política. Cada país tiene grados de inestabilidad mínima, ya sea política o económica, que se representa por el intercepto A o A' en la figura 13.

La segunda relación se establece entre inestabilidad económica y nivel de actividad económica medida por el crecimiento del producto. A mayor tasa de crecimiento (g) menor inestabilidad económica. La pendiente de esta función es negativa y denota distintas respuestas en el nivel de actividad económica, lo que depende de la estructura productiva y de la capacidad instalada. A mayor pendiente mayores cambios en las tasas de crecimiento, en respuesta a la inestabilidad económica o política; así, BB corresponde a una estructura productiva más inestable que B'B'.

Para la gobernabilidad es sumamente importante la relación entre crecimiento y distribución. Nuestra hipótesis es que a mayores tasas de crecimiento del producto menores desigualdades distributivas (DD), dada una estructura de la propiedad de los medios de producción. En la figura 13 la función CC define menores desigualdades distributivas que C'C', ante un aumento o disminución del crecimiento.

Finalmente, en el último cuadrante tenemos la relación entre desigualdad distributiva e inestabilidad política, que tiene pendiente positiva. Es esperable que un país con demasiada desigualdad distributiva sea un país políticamente inestable, a menos que tenga un sistema político-institucional (partidos políticos, sindicatos, fuerzas armadas y gremios) suficientemente fuerte para absorber o reducir el conflicto social que crea la desigualdad, este caso que se representa con la función DD. En cambio, en un país institucionalmente débil (función D'D') la inestabilidad política creada por la desigualdad distributiva alcanza mayores niveles.

Como se puede presumir, cada país tiene características productivas, distributivas, políticas e institucionales que se combinan de distinta manera, haciéndolo gobernable o no. Un país será gobernable si los frutos del crecimiento o de la crisis son o están mejor distribuidos, y si para ello cuenta con un sistema institucional que reduzca las inestabilidades o las pueda controlar. Para hacer gobernable un país, entonces, no basta el crecimiento económico; es necesario, además resolver el cómo se manejan los conflictos económicos de carácter distributivo.

En el modelo de la figura 14 describimos el caso de un país como el Perú, que se caracteriza por tener un patrón económico con fluctuaciones en la producción y desigualdades agudas en la distribución y cuyo sistema institucional tiende a retroalimentar las inestabilidad es políticas e institucionales.

El ciclo de un gobierno que aplica una determinada política económica comienza con cierta tasa de crecimiento del producto (g_0) que, dada la función distributiva, fija un nivel de desigualdad en DD_0 . Este, a su vez, se traduce en cierto grado de inestabilidad política (IP_0), definido por el sistema político-institucional, el que corresponde a un mayor grado de inestabilidad económica al inicial, puesto que el sistema económico-institucional no atenúa adecuadamente la variabilidad política o no compensa la debilidad del sistema político institucional. Como consecuencia, la tasa de crecimiento (g) decrece, la desigualdad aumenta y se traduce en mayor inestabilidad política, que retroalimenta la inestabilidad económica y así sucesivamente,¹¹ hasta que llega la crisis por el exceso de inestabilidad económica y política. Es entonces cuando se produce un cambio político, ya sea de régimen o de responsables políticos. Cuando esto sucede se procede a un ajuste de la política económica, con el fin de estabilizar la economía, lo que se representa en el modelo por la reducción del ritmo de crecimiento o, directamente, por la recesión, con impacto negativo sobre la función de distribución. Se pasa, así, de las líneas continuas a las punteadas. Esto lleva a una reducción de la inestabilidad política y económica, con menores tasas de crecimiento y con oscilaciones en la desigualdad distributiva. La economía se estabiliza, pero al cabo de un tiempo se vuelve a desarrollar la espiral de la inestabilidad, en la medida que no se invierte o no se producen cambios institucionales, llegándose nuevamente al punto inicial, donde hay que volver a ajustar la economía.

Este círculo vicioso conduce muy fácilmente a la ingobernabilidad y al subdesarrollo, entendido como estancamiento con desigualdad como tendencia de largo plazo. Las únicas formas de evitar este círculo vicioso son: 1) Un continuo proceso de inversión combinado con

11. En la figura 14 se ha enumerado la evolución de la espiral de la inestabilidad: en línea continua para el primer ciclo de política económica, y con línea punteada para el segundo ciclo, después del ajuste.

un cambio de modelo económico, que reduzca la inestabilidad económica. 2) Voluntad política aunada a la existencia de instituciones políticas eficientes para negociar los conflictos distributivos. Es decir, existe un grado de libertad en la autonomía que tenga el sistema político. 3) Construir un sistema institucional-económico estable, cuyas principales instituciones –Banco Central, Dirección de Tributación y Dirección de Gasto Público– funcionen con normas que les otorguen suficiente autonomía frente a los cambios de régimen político y de gobiernos.

Si dos de estos aspectos se cumplieran, las políticas económicas podrían ser menos inestables y permitirían sentar las bases para el desarrollo y para la gobernabilidad bajo un régimen democrático.

Así, resulta que los cambios pendulares en las políticas económicas constituyen efectos endógenos de este sistema perverso de inestabilidad económica y política. En consecuencia, es necesario analizar en detalle el fenómeno de la oscilación en las políticas económicas en el caso peruano, teniendo en cuenta el contexto latinoamericano, tanto desde el punto de vista teórico como empírico.

3. Orígenes estructurales de la inestabilidad económica y política

Desde 1963 se han sucedido seis gobiernos: cuatro civiles y dos militares. Todos ellos han fracasado en su intento de conducir al Perú hacia la ruta del crecimiento y la estabilidad económica; además, ninguno logró cambiar la desigualdad distributiva (Figuroa 1982). Desde nuestra perspectiva, existen dos causas fundamentales del fracaso de las políticas económicas: primero, el patrón de crecimiento primario-exportador y semiindustrial (PESID), que contiene parámetros que condicionan las políticas económicas, es decir, tiene pautas de funcionamiento cíclicas que limitan la eficacia de dichas políticas; segundo, las tendencias populistas de todos los gobiernos cuando el ciclo económico está en alza y la "inevitabilidad" del ajuste ortodoxo por el retardo en la adopción de medidas correctivas. El retardo proviene básicamente de las dificultades de dar marcha atrás en ciertas políticas expansivas, por razones de compromisos políticos del gobierno con los sectores sociales que lo apoyan y por las dificultades institucionales de procesar estas correcciones.

En un modelo de crecimiento en el cual existe un sector exporta-

dor poco conectado al sector industrial, tanto desde el punto de vista de la propiedad como del intercambio intersectorial, es esperable que los conflictos de interés sean mayores. Para los exportadores, una política liberal es la más adecuada; los industriales, en cambio, reclamarán políticas proteccionistas, puesto que cada grupo desea ver favorecidos sus intereses. Es aquí donde la teoría económica, en sus dos principales vertientes (neoclásica y keynesiana), juega un doble papel: proponer un modelo teórico-empírico para la política económica y justificar técnicamente una opción política e ideológica. El problema es que ninguna de estas corrientes incluye las variables política e institucional de manera explícita, de tal suerte que cuando la teoría dice que es necesario efectuar correcciones en las políticas económicas, las condiciones políticas o institucionales no lo permiten.

Por otro lado, las tendencias al populismo, en un país socialmente fragmentado por desigualdades económicas, son naturales en la medida que el Estado reemplaza parcialmente al mercado como articulador de intereses. Como consecuencia de ello, el grado de articulación que el Estado es capaz de lograr está en función de los recursos fiscales, los cuales corrientemente dependen del nivel de actividad económica, es decir, del nivel de disponibilidad de divisas. Así cualquier crisis económica conduce necesariamente a una crisis política o crisis de articulación social, que los gobiernos tratan de retardar lo más posible; de ahí la inestabilidad. Sin embargo, por las limitaciones impuestas por el modelo de crecimiento, ningún gobierno puede retardar una crisis indefinidamente, por lo que se hace necesario un ajuste ortodoxo. Ello ocurre no solamente por razones ideológicas, sino también porque no existen condiciones políticas para efectuar ajustes graduales. En otras palabras: el grado de desarticulación social creado por la crisis dificulta la homogeneización de expectativas económicas de los distintos grupos sociales, lo que imposibilita una regulación progresiva. En realidad se da una crisis de credibilidad y legitimidad del gobierno.

En este contexto, la inestabilidad económica y política se constituye en un impedimento mayor para el desarrollo en el Perú. En consecuencia, requerimos de una economía política que nos permita aproximarnos a la inestabilidad como regla y a la estabilidad como excepción.

a. Inestabilidad económica

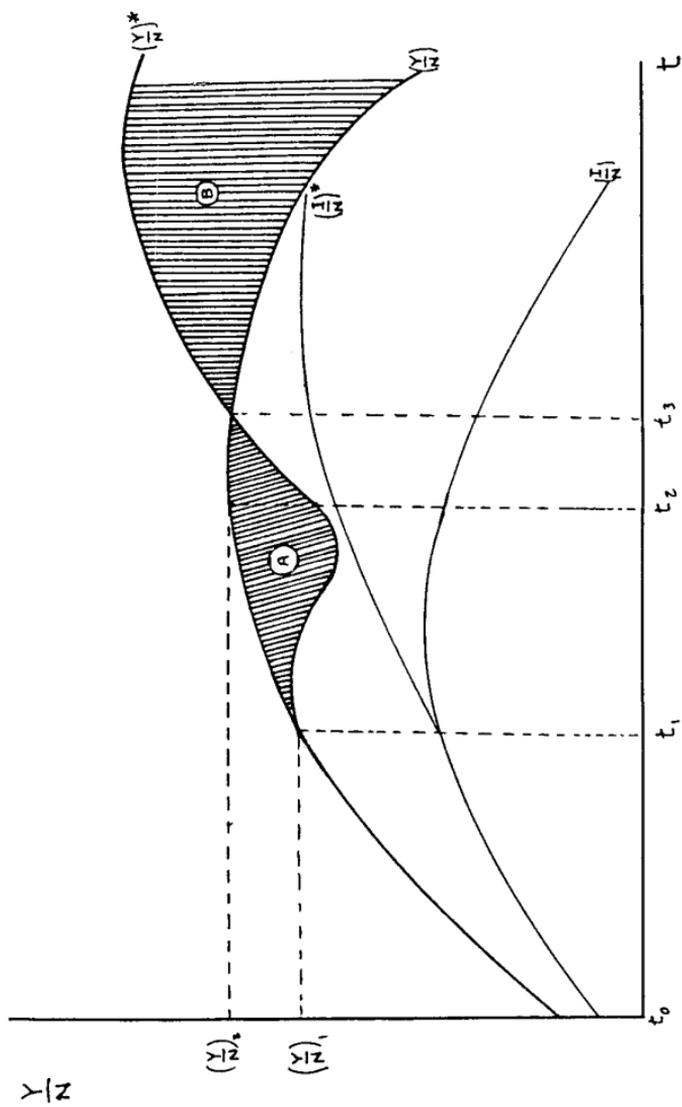
La inestabilidad económica tiene su origen en tres problemas esenciales. En primer lugar, en la lenta acumulación y expansión de recursos productivos o subacumulación (Gonzales 1989b), debida a la baja tasa de inversión y al alto crecimiento demográfico. En segundo lugar, el funcionamiento de la economía sobre la base de dos ejes (exportaciones e industria) que, por la forma como están articulados, mantienen intereses en conflicto frente a las políticas económicas. En tercer lugar, la inestabilidad política proveniente de la fragmentación social, que se sustenta en el insuficiente grado de desarrollo de la economía de mercado, en la segmentación distributiva impuesta por el patrón de crecimiento y en la limitada capacidad redistributiva de las políticas económicas.

i. La sub acumulación de capital

Tal como vimos en el capítulo anterior, la escasa inversión es el problema económico de largo plazo del Perú. El limitado acervo de capital es un factor que actúa como si se tratara del punto a partir del cual oscila el péndulo. Cualquier activación económica es limitada por la capacidad instalada, que actúa como freno a políticas expansivas, en la medida que la baja tasa de inversión hace que el eje del péndulo se desplace lentamente. Si se diese un constante proceso de inversión a las tasas necesarias ($g = n + t$), es decir si el punto de sostén del péndulo se moviese con mayor velocidad, las oscilaciones serían de menor intensidad tanto en la expansión como en la recesión, y, en consecuencia, la inestabilidad económica sería menor.

Esto es ilustrado en la figura 15, en la cual observamos la evolución del producto por persona (Y/N) en un largo período. Durante el período t_0-t_1 la tasa de inversión ha sido creciente, bajo un determinado modelo de crecimiento; al llegar al punto t_1 el modelo requeriría de mayor inversión, cambio tecnológico y restricción de la demanda agregada, lo que no se efectúa por la ilusión del crecimiento de corto plazo y el triunfalismo político, prosiguiendo la inversión con tasas decrecientes hasta llegar al período t_2 , cuando se alcanza el máximo producto per cápita para el modelo de crecimiento vigente, pero luego se produce una crisis de larga duración por falta de inversión. Si el ajuste estructural en inversión y cambio tecnológico se hiciera a tiempo, en

Figura 15
Ciclo de largo plazo



el año t_1 , se tendría una crisis sostenible de algunos años y se perdería como producto en el período t_1-t_3 , el área sombreada (A) de la figura 15; sin embargo, a partir del año t_3 el modelo de crecimiento, nuevo o ajustado, emprendería una expansión que llevaría a un producto por persona superior, a una mayor inversión por persona y a una ganancia global de crecimiento que correspondería al área hachurada (B). De esta manera, en el largo plazo se obtendría una ganancia social neta de (B-A).

Desde el punto de vista de la inversión por persona (I/N), significaría que a partir del período t_1 sería necesario intensificar la inversión a costa del gasto corriente, lo que provocaría una recesión temporal (área A). Sin embargo, un poco antes del período t_1-t_2 el nivel de actividad comenzaría a aumentar rápidamente como fruto de la maduración de las mayores inversiones efectuadas desde el período t_1 . El problema es que para llevar a cabo un proceso de inversiones acelerado, en pleno auge de corto plazo, se requiere de un fuerte consenso social y político, lo que significa un acuerdo nacional para el desarrollo o mecanismos institucionales estables y duraderos.

ii. La economía con dos ejes inarticulados:

Exportación primaria e industria

El sector exportador tiene una escasa articulación con otros sectores productivos, característica que obedece a dos razones: a) porque exporta insumos de escasa demanda interna, y b) porque pertenece al capital extranjero o al Estado. En cambio, la industria importa sus insumos y sus bienes de capital, pues no existe internamente un sector productor de bienes sustitutos.

Por su escasa articulación (Gonzales 1991) estos sectores tienen intereses en conflicto frente a las políticas económicas cuando de maximizar ganancias se trata. El sector exportador privado maximiza renta minera, pesquera o ganancias en función del tipo de cambio, precios internacionales, subsidios, impuestos y salarios reales, con una función como la siguiente:

$$\Pi_x = f(p_x, q_x, e^*, S_{b_x}, 1/T, \omega/p) \quad (1)$$

donde: Π_x : ganancia por exportaciones
 p_x : precios internacionales
 q_x : oferta exportadora

- e^* : tasa de cambio real
 Sb_x : subsidio a las exportaciones
 T : impuestos
 ω/p : salario real

Los exportadores buscarán que las políticas económicas les sean favorables a través de altas tasas de cambio, subsidios a la exportación, bajos impuestos, altos precios internacionales y bajos salarios reales. Los industriales maximizarán ganancias (en general *mark-up*) con la siguiente función:

$$\Pi_{\text{ind}} = g (1/e^*, t_m, \sum_1^n (\omega/p)_i, 1/T, Y^*, Sb_i) \quad (2)$$

- donde:
- Π_{ind} : ganancia industrial
 - t_m : aranceles
 - $\sum_1^n (\omega/p)_i$: demanda agregada de bienes de consumo
 - Y^* : nivel de actividad económica
 - Sb_i : subsidios al productor (crédito barato)

Los industriales peruanos suelen presionar por altas tasas de protección nominal y efectiva, subsidios específicos al productor y del nivel de actividad económica interna.

Existen, pues, dos precios sobre los cuales influyen las políticas económicas y que constituyen la base del conflicto entre industriales y exportadores: la tasa de cambio y los salarios reales.

Se ha demostrado que la evolución de las exportaciones en el largo plazo no depende de variaciones en la tasa de cambio (Iguíñiz y Távora 1985, Tello 1989), sino de la oferta exportable. Lo que sí está en función del tipo de cambio es la ganancia exportadora, la cual es muy sensible a las variaciones de aquélla. Esta situación otorga a los gobiernos posibilidades de deprimir la tasa de cambio sin, por tanto, reducir el valor de las exportaciones, lo que se facilita porque un número importante de empresas del Estado son exportadoras. La razón de mantener bajas tasas de cambio tiene su origen en las presiones de los consumidores urbanos, cuya demanda se satisface en buena parte con productos industriales y servicios con componente importado. Así, una tasa de cambio barata significa un salario real elevado; en consecuencia, mayor demanda para el sector industrial y mayor presión sin-

dical por mantener la capacidad de compra de los trabajadores (de ahí que se dé una alianza tácita entre industriales-importadores y asalariados). En estas circunstancias, los gobiernos que requieren del apoyo político de estos sectores sociales no tienen dificultad para mantener tasas de cambio baratas, a condición de que la disponibilidad y entrada de dólares lo permitan.

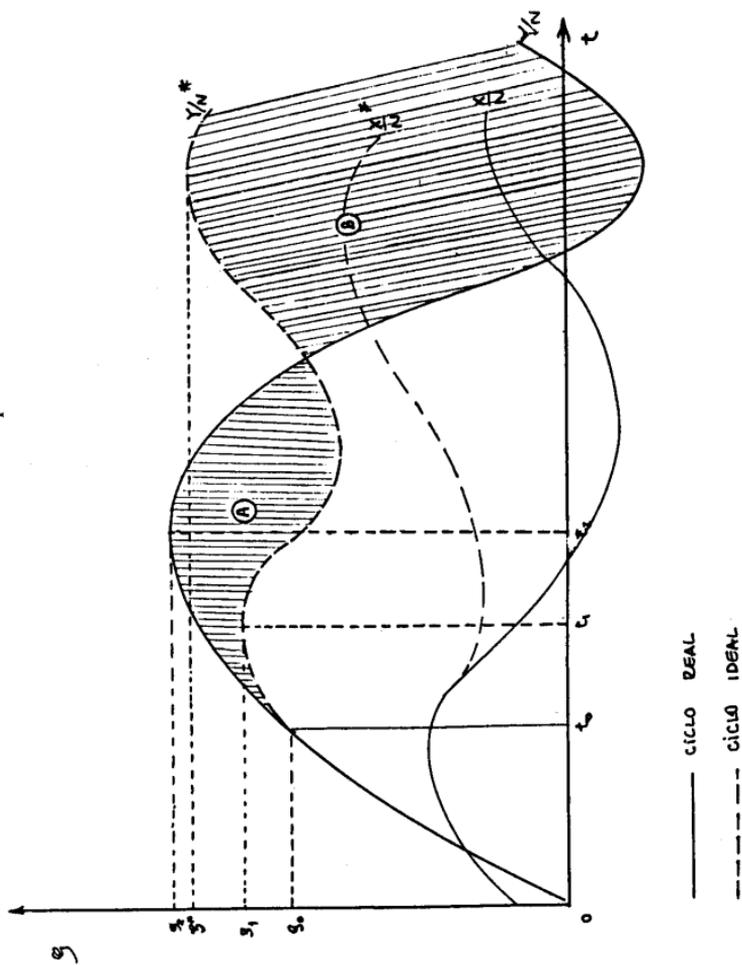
En un modelo de dos ejes desarticulados las políticas económicas pueden ser o liberales exportadoras o populistas industrialistas; nunca ambas simultáneamente. La expansión económica tiene como base la disponibilidad de divisas, ya sea por el auge exportador, por el ingreso de capitales o por el endeudamiento externo; sin embargo, las divisas se agotan en función directa del crecimiento del nivel de actividad económica. Por otro lado, la expansión alcanza sus límites en la capacidad instalada y en la disponibilidad de recursos productivos, aun sin agotar reservas internacionales. A partir de este momento las presiones inflacionistas comienzan a hacerse sentir. En ambos casos la situación económica tiende al deterioro y se hacen necesarias medidas correctivas, que significan el retorno a la ortodoxia liberal pro exportadora, pues se requiere volver a generar divisas para el funcionamiento del otro eje. Este es el patrón cíclico de la economía peruana.

El problema esencial es que este modelo contiene elementos de inestabilidad, porque no existe interdependencia entre los dos ejes sino más bien exclusión, que bajo presión social (léase demográfica) y presiones políticas, crean condiciones favorables a la pendularidad de las políticas económicas.

En el eje vertical de la figura 16 tenemos la tasa de crecimiento del producto per cápita y un período de cuatro a seis años, en el cual se cumple un ciclo de una economía como la descrita anteriormente. La expansión económica general se sustenta en las exportaciones, es decir, $Y/N = f(X/N)$. Hasta el período t_0 las exportaciones per cápita han sido crecientes. A partir de este punto se comienza a desacelerar el crecimiento, aunque la expansión continúa debido dos causas: a) el crecimiento inercial, y b) por razones políticas. Así se llega al período 12, a partir del cual el decrecimiento se hace rápido hasta que aparece la crisis económica, precedida de una crisis externa, tal como se observa en la figura 16 (curvas Y/N y X/N).

Si existiera mayor articulación entre los dos ejes de funcionamiento de la economía —es decir, una economía de mercado más desarro-

Figura 16
Ciclo de corto plazo



llada, y, además, un sistema político más integrado institucionalmente— se podría efectuar el ajuste inmediatamente después del período t_0 , con lo cual la evolución del ciclo sería distinta, tal como se muestra en las curvas discontinuas del ciclo "ideal" de la figura 16. El ajuste sería menos drástico y la recuperación vendría rápidamente, a la par que las exportaciones no caerían tanto por falta de oferta exportadora. Lo esencial es que ajustes económicos oportunos no sólo crean condiciones menos inestables desde el punto de vista económico, sino también condiciones políticas más rentables. Así, en el caso del ciclo ideal, el gobierno que tenga una crisis externa tendría la posibilidad de administrarla y volver a crecer antes de acabar su período. Claro está que el ciclo ideal tiene tasas de crecimiento y de decrecimiento menos espectaculares; podría decirse, incluso, que el mayor producto de corto plazo real sobre el ciclo ideal (área hachurada A en la figura 16), hace aparecer a los ojos del gobernante y de los gobernados resultados impresionantes, pero que en el mediano plazo son largamente negativos por las pérdidas en producto provocadas por la crisis y el ajuste (área hachurada B).

b. Inestabilidad política

Una primera causa de la inestabilidad política se encuentra en la relación entre presión social urbana y modelo de crecimiento. La acelerada expansión de la población y la rápida urbanización provocaron una creciente demanda de bienes y servicios en el corto plazo, que podía ser satisfecha sólo con altas tasas de crecimiento de la oferta global. Ello, sin embargo, no hubiera sido posible tomando como base la oferta doméstica, a menos que los gobiernos hubieran tolerado altas tasas de inflación, situación políticamente inaceptable.

La manera de evitado fue importando el déficit de oferta, lo que fue posible gracias a las divisas provenientes del sector primario-exportador. Dicha situación creó un permanente *trade-off* para las políticas económicas entre el consumo presente (gasto) y el consumo diferido (inversión), optándose casi siempre por el primero, en la medida que la legitimidad de los gobiernos que buscaban establecer un nuevo sistema político dependía de su capacidad de satisfacer necesidades de los grupos sociales que lo sustentaban. De ahí que buena parte de la inversión se hizo con el concurso directo o indirecto del

capital extranjero, que se destinó al sector primario-exportador, para incrementar la capacidad de importación, y luego en la industria de bienes de consumo urbano, para reducir el déficit de oferta efectiva.

Así, desde inicios de este período la estabilidad política dependió tanto de la evolución del sector externo como de la inversión, bajo la permanente presión social de una población, sobre todo urbana, en aumento. Así, la economía peruana ha sido proclive a la inflación y a la crisis por falta de inversión para aumentar la oferta efectiva y por escasez de divisas. Las políticas económicas han tenido un carácter defensivo: en cuanto se presentaron desequilibrios macroeconómicos, los ajustes fueron hechos para recuperar equilibrios perdidos y no para crear desequilibrios desarrollistas favorables a algún sector productivo. Además, los ajustes fueron retardados por consideraciones de orden político, casi siempre vinculadas a problemas de popularidad del gobierno o de cercanía a las elecciones, tal como veremos más adelante. El problema es que estos retardos ampliaron las brechas e hicieron inevitables ajustes drásticos en los cuales, por fuerza pendular, se trataba de regresar al punto de equilibrio dictado por las leyes del mercado.

Hasta aquí parece demostrarse que la estabilidad política está condicionada por la estabilidad económica. Sin embargo, el sistema político, por su poca integración y continuidad, no permite o no facilita hacer las correcciones económicas de corto plazo a tiempo. Además - y sobre todo -, carece de la capacidad institucional y de voluntad para dar más énfasis a la inversión que al gasto y de imponer la necesaria austeridad que requiere un largo período de inversiones. Resulta, pues, que el sistema político peruano no tiene ni tuvo la capacidad para diferir el consumo presente, ya sea por las presiones sociales o por la constante amenaza de un golpe de Estado. Es precisamente la debilidad del sistema político para controlar y canalizar los intereses particulares uno de los factores importantes que contribuyó al movimiento pendular de las políticas económicas.

Un segundo aspecto es el crecimiento del tamaño y cambio de roles del Estado en función de los nuevos actores sociales y partidos políticos que creó la urbanización y el nuevo modelo de crecimiento. Las mayores necesidades de los sectores populares urbanos y de los nuevos grupos económicos demandaron un Estado más grande, con mayores atribuciones y funciones, en la medida que el modelo de creci-

miento sustentado en una economía de renta diferencial, por recursos naturales o por prebendas monopólicas, no era capaz de expandir los mercados domésticos. Por ejemplo, el mercado de trabajo no pudo absorber nunca más del 44% de la fuerza laboral, aun en los períodos de mayor crecimiento económico (Verdera 1983, Gonzales 1990). El Estado creció a costa del estancamiento relativo del mercado, cosa que ocurrió no solamente porque el modelo de crecimiento era incapaz de integrar el país a través de la expansión del mercado interno, sino también porque el nuevo sistema político, postoligárquico, se estableció sobre un Estado que había sido el articulador de intereses dispersos, correspondiente a una sociedad básicamente fragmentada. Así, la inestabilidad política tuvo mucho que ver con el tamaño y la inestabilidad del Estado y de sus instituciones, cuya evolución dependió del funcionamiento del modelo económico de dos ejes.

La inestabilidad política es un resultado endógeno de un país con gran presión demográfica, que sustentó su crecimiento en un modelo inadecuado para satisfacer las necesidades básicas de su población a través de los mercados. Por esta razón, el tamaño y roles del Estado tendieron a ampliarse, y, en consecuencia, su influencia sobre la economía a través de las políticas económicas se hizo cada vez más importante. En estas circunstancias, las oscilaciones pendulares en las políticas económicas fueron el resultado de estilos políticos que, bajo presión social, privilegiaron el corto plazo y la coyuntura política, postergando los ajustes macroeconómicos necesarios de una economía proclive al desequilibrio. Así se llegó a situaciones extremas de crisis, en las cuales los ajustes por fuerza tenían que tener un signo contrario.

Las crisis económicas de estos últimos treinta años han sido pues, al mismo tiempo, crisis del Estado y —como consecuencia— crisis políticas, reflejo, en definitiva, de dos características del Perú que no han sido modificadas por ningún gobierno: 1) la fragmentación social y económica, y 2) la tendencia a la declinación de la inversión privada aparejada a la industrialización.

En realidad, un país se puede integrar a través del desarrollo del mercado o a través del Estado. El problema del Perú es que se trata de un país integrado a medias por el mercado y a medias por el Estado, sin un claro predominio de uno sobre otro. Así, nos encontramos ante a "la paradoja del Estado de país subdesarrollado" (Platteau 1985), de necesitar un Estado "fuerte" capaz de orientar las tenden-

cias económicas de largo plazo y corregidas por políticas económicas de corto plazo oportunas, y de tener un Estado débil por las mismas razones que lo hacen intervenir en la economía, es decir, por la presión demográfica, la inestabilidad política y sus dificultades para resolver institucionalmente los conflictos sociales sobre la base del principio de inclusión.

Desde esta perspectiva, existen dos tipos de país: los políticamente integrados y los políticamente segmentados. Los primeros son aquellos en los cuales las representaciones o partidos políticos integran a la población proveniente de distintos segmentos o capas sociales, lo cual significa que el discurso es capaz de reunir bajo un mismo paraguas ideológico a un grupo de personas social y económicamente heterogéneas. Cuando se da una situación semejante a ésta, el número de partidos es bastante reducido (dos o tres). Los segundos, en cambio, son aquellos en los cuales cada partido político representa sólo a una capa o fracción de la sociedad, y en consecuencia, puede haber tantos partidos como fragmentos sociales se pueden organizar (ver cuadro 3).

Cuadro 3

País integrado		País segmentado	
Partidos políticos	Grupos sociales	Partidos políticos	Grupos sociales
A	X	A	X
B	Y	B	Y
C	Z	C	Z
		D	V
		E	R

El Perú corresponde al tipo de país segmentado. Los intereses políticos representados en un partido o frente son intereses del grupo o segmento, razón por la cual los objetivos del partido se reducen a dos: lograr que las políticas económicas favorezcan al grupo o segmento y hacer de la exclusión la norma de conducta política, lo cual conduce a proyectos de sociedad que tratan de generalizar el proyecto del segmento al conjunto de segmentos.

La inestabilidad política se alimenta de, en primer lugar, de la escasa integración social alcanzada a través de las instituciones políticas, es decir, de la segmentación política, y, en segundo lugar, del comportamiento político gregario, que tiende a resolver los conflictos sociales por exclusión o eliminación del adversario. De acuerdo con estas características, las políticas económicas no se presentan como políticas macroeconómicas válidas para el conjunto social, sino como útiles para el segmento, o eventualmente, para una coalición de segmentos. En consecuencia, no existen razones objetivas para esperar que las tendencias económicas críticas sean corregidas a tiempo, a menos que resulten desfavorables al segmento en el gobierno. En otras palabras: una crisis económica no afecta a todos los segmentos sociales por igual, y, lo que es más importante, las políticas económicas de ajuste o desajuste no desfavorecen a los segmentos sociales representados políticamente en el gobierno, por lo que terminan siendo juegos de suma cero.

Además, existe un proceso de retroalimentación entre inestabilidad política e inestabilidad y económica. Sin embargo, la evolución económica tiene normas que se imponen en "última instancia" a la voluntad política, aunque más a menudo al voluntarismo. Por otro lado, la actividad política se organiza en torno de instituciones, como los partidos políticos, que expresan las características esenciales de la sociedad, o sea su fragmentación y segmentación. En el fondo, la inestabilidad política tiene un doble origen: las oscilaciones económicas y la fragmentación social.

Existe, no obstante, un espacio en el cual la política puede tener algunos grados de libertad para influir sobre este determinismo económico y social. Se trata de la capacidad que pueden alcanzar los partidos políticos para representar a los diferentes grupos o clases sociales, llegar al gobierno y hacerlos participar en la gestación, ejecución y fiscalización de las acciones que emprende. En este marco, se torna

muy importante la doctrina, la ideología y la organización de cada partido y el tipo de liderazgo que pueda ejercer.

4. La inestabilidad y el carácter pendular de las políticas económicas: Liberalismo (ortodoxia) versus populismo (heterodoxia)

Dado un modelo con sectores económicos en conflicto y con presiones sociales sobre el gobierno, la oscilación de las políticas económicas, se origina en la contraposición de dos opciones políticas: el liberalismo y el populismo, que corresponden a dos estilos de hacer política y de gobernar.

En el Perú y América Latina se suele identificar al liberalismo como estilo político con ortodoxia monetarista como teoría económica que lo sustenta, y al populismo como forma de hacer política con una combinación de keynesianismo y estructuralismo, a la cual se ha denominado heterodoxia. En realidad, es poco frecuente una ortodoxia o heterodoxia puras, pues siempre existen rigideces o parámetros en la realidad de cada país que obligan a una mezcla de ambas. En consecuencia, se trata de estilos de política económica que se diferencian por el énfasis en los rasgos principales de una, complementada por algunos rasgos de la otra. Aquí cabe una tipología de las ortodoxias y las heterodoxias aplicadas en el Perú, cuya elaboración está pendiente.

Analicemos en primer término las diferencias esenciales entre ambos estilos o modelos de política, con el fin de ilustrar en qué consiste, en el plano de la política económica, un cambio de régimen político.

En el cuadro 4 mostramos las características de cada estilo de política económica. Una primera diferencia sustantiva es la que atañe al papel del mercado y del Estado en la asignación de recursos. El liberalismo no solamente sustenta el éxito de su política económica en el reconocimiento del mercado como asignador "anónimo" y eficiente, sino que considera que éste es el marco institucional de referencia. El populismo, en tanto, asume que los mercados no son asignadores dinámicos y equitativos, por lo que la intervención estatal es necesaria para regular y corregir las imperfecciones y rigideces del mercado.

Un segundo aspecto es la forma de abordar la apertura de la economía nacional a la internacional. El liberalismo, consistente con sus principios del mercado asignador eficiente, simplemente amplía el

Cuadro 4**Comparación entre liberalismo y populismo en relación a las políticas económicas**

	Liberalismo (Ortodoxia)	Populismo (Heterodoxia)
Conceptos generales		
Relación mercado-Estado	El mercado es el asignador de recursos	El Estado regula al mercado
Sector externo	Es el que define las prioridades sectoriales	Se debe ajustar a las prioridades sectoriales internas
Énfasis en las políticas económicas de largo plazo	Crecer, luego redistribuir	Redistribuir, luego crecer
Énfasis en las políticas económicas de corto plazo.	Eficiencia y equilibrio	Distribución y desequilibrio
Sistema de precios	Economía de un solo precio	Economía con precios distorsionados
Definiciones de política económica		
Política de comercio exterior	Tasa de cambio única y real	Cambio múltiple y subsidios cambiarios
Política fiscal	Equilibrio ex ante y ex post	Desequilibrio deficitario premeditado
Política financiera	Interés real de mercado	Interés subsidiado
Política social		Política de ingresos (subsídios, transferencias)

mismo principio a una escala de economía abierta; así, es la división internacional del trabajo la que define las prioridades de producción e inversión sectorial. La heterodoxia populista, cargada de una importante dosis de ideología nacionalista, asume que el sector externo debe ser concordante con la división nacional del trabajo. De ahí que los modelos de crecimiento que proponen el liberalismo y el populismo son opuestos: el primero hacia afuera, el segundo hacia adentro (o, en versiones renovadas, desde adentro).

A partir de estas definiciones esenciales se desprenden los énfasis

en las políticas económicas de largo y corto plazo. En primer lugar, veamos, el liberalismo propone como estrategia de largo plazo el crecimiento económico para luego redistribuir; el populismo, en cambio, sustenta una secuencia inversa: es necesario redistribuir primero para luego crecer, lo que, dicho de otro modo, significa que la inversión requiere de asegurar previamente su demanda. En segundo lugar, parecieran existir puntos de vista divergentes acerca de cuál es el agente económico del crecimiento: para el liberalismo es el empresario privado; para el populismo el Estado y el trabajador (consumidor-elector).

Tercero: en el corto plazo, las políticas macroeconómicas tienen también objetivos diversos: para el liberalismo se trata de conservar los equilibrios esenciales del sector fiscal, externo y financiero con base en las reglas de eficiencia; para la heterodoxia populista, en cambio, ciertos desequilibrios –como el fiscal– son justificables si tienen un objetivo distributivo, porque el problema de la equidad es más importante que el de la eficiencia.

Cuarto: vistas las razones antes expuestas, los sistemas de precios sobre los cuales se sustentan ambos tipos de política económica son distintos. El liberalismo se asienta en una economía basada en la ley de un solo precio, mientras que el populismo busca, por razones de crecimiento inducido o de carácter redistributivo, una economía con precios relativos distorsionados.

Las definiciones de política económica en relación a los cuatro aspectos esenciales (sector externo, sector fiscal, sector financiero y asuntos sociales), así como las principales orientaciones, se desprenden de los postulados anteriores, que los hemos sintetizado en el cuadro 4.

FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA,
DESIGUALDADES DISTRIBUTIVAS
Y SUBDESARROLLO

1. Los articuladores e integradores: Mercado y Estado

El siguiente es el círculo vicioso del subdesarrollo en el Perú. El modelo económico es inestable en el corto plazo por la restricción externa, y en el largo plazo por la declinación de la inversión, aun existiendo ahorro doméstico. Esta inestabilidad es regulada por el Estado bajo presiones sociales, a través de las políticas económicas, que han oscilado entre el liberalismo y el populismo como reflejo de las fluctuaciones del ciclo económico. La consecuencia más importante de la inestabilidad económica y política es la subacumulación, es decir la falta de inversión y la fuga de capital al extranjero. Y así sucesivamente.

Dentro de este círculo vicioso, la inestabilidad política contribuye a empeorar la circularidad, puesto que no sólo depende de las oscilaciones productivas, sino también de la permanente desigualdad distributiva, base de la fragmentación socioeconómica. Esto hace bastante más compleja la explicación del subdesarrollo del Perú a partir de causas internas y endógenas. Quizá lo más importante es que las políticas económicas que podrían contribuir a eliminar la fragmentación sólo lo consiguen bajo condiciones excepcionales. El secreto para el desarrollo consiste en crear estas condiciones excepcionales por un tiempo prolongado. Se trata, entonces, de buscar cuáles son los mecanismos para articular e integrar a los fragmentos sociales.

La fragmentación socioeconómica es la división de la sociedad en grupos de interés bastante independientes, entre los cuales existe débil articulación e integración económica. Los intereses de un grupo

excluyen los de otros, con lo que se suscita una convivencia signada por el conflicto.

Para comprender este problema es clave definir qué entendemos por articulación y por integración. Articulación es el conjunto de interrelaciones que se establecen entre individuos en la circulación de bienes y servicios de consumo final, por lo que la articulación presupone la existencia de un denso mercado de bienes. La integración es la estrecha vinculación entre individuos a través del mercado de factores, o sea a través de los mercados de trabajo, de capitales y financiero.

De acuerdo a esta definición, el Perú es un país articulado, pues casi todos sus habitantes compran y venden bienes y servicios de consumo final, aunque hay muchos que no venden la totalidad de su producción (es el caso de los campesinos que, se estima, venden un 50% de su producción agropecuaria y artesanal, lo que representa apenas el 2% del PBI [Gonzales 1984]). En cambio, el Perú es un país sólo parcialmente integrado puesto que los mercados de factores integran sólo a parte de la población, así en 1974, año de mayor asalariamiento de los trabajadores, el mercado de trabajo apenas absorbía el 44% de la fuerza laboral; además, el mercado de capitales es muy pequeño.

El grado de desarrollo de los mercados es una condición necesaria e importante para la articulación e integración de un país. El mayor desarrollo de los mercados significa la mayor división social del trabajo, y en consecuencia, la mayor interrelación anónima entre productores y consumidores. Por cierto, el mayor desarrollo de los mercados de trabajo hace más neta la división del trabajo y la división de roles en la sociedad capitalista. Así, el que demanda mano de obra es alguien que tiene capital previamente acumulado, o sea que existe un mercado de bienes de capital ya establecido. Además, la demanda de factores (trabajo y capital) es una demanda derivada, pues depende de la existencia de un mercado de bienes que demanda productos para el consumo final o intermedio. La integración y articulación general es el resultado de una sociedad organizada en función de la obtención de ganancias y de crecientes productividades.

Desde esta perspectiva, la fragmentación socioeconómica es el reflejo del desarrollo parcial de los mercados, esto es, del desarrollo limitado del capitalismo. Sin embargo, existe un sustituto del mercado que juega el mismo papel de articulador e integrador —el Estado—,

aunque con otras normas. En el caso peruano y de otros países subdesarrollados, por razones históricas (Cotler 1978), el Estado ha precedido al mercado y ha sido a menudo el creador o el que ha limitado el desarrollo mercantil. En consecuencia, en la medida que ha reemplazado al mercado como productor de bienes y servicios de consumo final, como empleador de trabajadores asalariados y como productor o facilitador de bienes de capital, ha permitido una mayor articulación e integración del país, al posibilitar la articulación de distintos fragmentos de la sociedad, cosa que el mercado no ha hecho.

La gran diferencia entre la articulación e integración lograda por el Estado y aquella alcanzada por el mercado es la distinta norma que rige en ambos casos. Mientras el mercado se constituye sobre la base de la norma del interés individual y asociativo, el Estado lo hace con base en el interés colectivo y el bienestar social. Sin embargo, mientras el interés individual o asociativo es claramente perceptible, el colectivo depende de cómo se organiza la sociedad civil para gobernarse y quiénes disfrutan de los bienes y servicios producidos por el Estado. Esto nos lleva al problema de la articulación de intereses a través de las instituciones políticas, los partidos o las fuerzas armadas, y las reglas de su comportamiento cuando controlan el Estado.

En el Perú, el principal articulador e integrador ha sido el Estado, en la medida que desde el poder del Estado se ha suministrado bienes y servicios, creado empresas, posiciones competitivas, monopólicas u oligopólicas en los distintos mercados, a través de las políticas económicas, de tasa de cambio, fiscal, aranceles o impuestos, o con legislación específica.

No obstante la relación de jerarquía que existe entre el Estado y el mercado, hay dos aspectos que permiten limitar la capacidad del Estado para subordinar al mercado. En primer lugar, el poder del Estado depende de su capacidad económica, la cual está en función del nivel de actividad de la economía del mercado. Esto hace que cuando el Estado entra en crisis, la economía del mercado queda como la única articuladora e integradora y se hace visible una mayor fragmentación en el Perú. En segundo lugar, en una economía capitalista abierta al mercado internacional el Estado no puede hacer prevalecer por mucho tiempo normas distintas a las de la economía de mercado, so pena de provocar peligrosos costos sociales. Es decir, el Estado tiene capacidad limitada para distorsionar los precios de mercado: no pue-

de distorsionar *todos* los precios ni *todo* el tiempo, a menos de un acuerdo nacional de largo plazo o bajo un régimen autoritario.

Durante el período de nuestro estudio, ni el mercado ni el Estado han podido integrar de manera generalizada a los distintos fragmentos sociales. La presión demográfica y el patrón de crecimiento han impedido una mayor integración de la sociedad; además, la crisis de legitimidad posoligárquica ha limitado la capacidad de integración de los partidos políticos y del Estado (Cotler 1978).

Es en estas condiciones que adquieren mucha importancia los mecanismos de participación y representación de los fragmentos de la sociedad en el Estado, pues de ello depende a qué sectores y de qué manera serán influenciados por las políticas económicas de determinado gobierno. Según Cotler (1980, 1990), y tal como sugerimos en la sección anterior, los partidos y agrupaciones políticas representan segmentos de la sociedad ya sea de manera corporativa, regional o sectorial (ver cuadro 5). Es evidente que la capacidad de articulación a través de partidos políticos que llegan al poder tiende a crear comportamientos excluyentes que reflejan aquellos que existen realmente o que la ideología de los partidos señala. Además, los recursos del Estado no son suficientes para repartirlos a todos los fragmentos de la sociedad. Resultan especialmente marginados aquellos que están poco conectados con el mercado o quienes no tienen representación política.

La fragmentación política es el reflejo de la fragmentación socioeconómica en ausencia de un vigoroso proceso de acumulación o de una ideología integracionista nacionalista firmemente arraigada en gobernantes o gobernados.

No tenemos como objetivo analizar la fragmentación política, pero sí los procesos económicos que la influyen fuertemente, pues de éstos dependen el carácter pendular de las políticas económicas y la pérdida de recursos económicos para el desarrollo. Además, la fragmentación y segmentación está en la base de ciertos conflictos sociales que influyen decisivamente en las políticas económicas.

2. La fragmentación socioeconómica, base de intereses segmentados

Tal como señalamos anteriormente, la fragmentación socioeconómica significa división en grupos sociales que no se interrelacionan con otros y que no tienen intereses en común. En consecuencia, lo que su-

Cuadro 5

Partidos	Grupos sociales
Libertad	Clase alta urbana
PPC	Clase alta, media alta (Lima-Miraflores, ciudades)
AP	Multiclase, con predominio de la clase alta y media urbana
Cambio 90	Clase media urbana, mestiza migrantes exitosos
APRA	Multiclase, con predominio de la clase media y popular
FRENATRACA	Obreros y empleados (Puno, Arequipa)
PCP	Obreros, empleados (Lima, ciudades)
PUM	Obreros mineros, campesinos (sierra, rural)
UNIR	Maestros estatales
MRTA	Clase media baja urbana
Sendero Luminoso	Clase media empobrecida urbana de origen migrante

cada con cada fragmento es relativamente independiente y no influye sobre los demás. Desde esta perspectiva, una sociedad de economía fragmentada se desarrolla más lentamente, pues pierde las externalidades que crean las interrelaciones económicas; al mismo tiempo, es una sociedad menos proclive a la crisis generalizada, ya que, parafraseando a Kalecki, "lo que gasta el trabajador *no necesariamente* lo ganan los capitalistas".

En el Perú existe fragmentación en la producción y en la distribución. En otro lugar hemos demostrado que bajo condiciones de sobrepoblación, la distribución del ingreso depende de la dinámica productiva. En consecuencia, la limitada articulación productiva conduce a que la desigualdad productiva se haga persistente y segmentada (Gonzales 1989a). Para demostrar esta proposición analizaremos tres aspectos en los cuales se observa la relativa articulación socioeconómica: a nivel sectorial, a nivel regional y a nivel productivo de la distribución del ingreso.

a. Relativa articulación sectorial: análisis insumo-producto

En un estudio pionero, Torres (1974) demostró que en 1969 la economía peruana estaba articulada por bloques de sectores y no de manera generalizada. La tabla insumo-producto (TIP) contenía muchos ceros, pero, al mismo tiempo, había mucho intercambio entre cinco bloques jerarquizados en el siguiente orden: cuero-calzado, textil-pesquero-químico, construcción, metalmecánica y servicios-combustibles-energía-papel. Además, Torres demostró que cada bloque industrial pertenecía a grupos de propietarios con intereses afines o con relaciones de parentesco. Si a esto se añade que el sector exportador minero pertenecía al capital extranjero, se puede concluir que en aquella época la estructura productiva estaba compuesta por fragmentos o bloques en torno de ciertos sectores, mientras el resto se articulaba subordinadamente.

En 1979, después del gobierno militar "revolucionario" que trató de "reestructurar el capital" (FitzGerald 1981), hemos encontrado que la articulación intersectorial era mayor a la de 1969, cosa que ocurría básicamente en el sector de servicios. Sin embargo, la economía seguía articulada jerarquizadamente por bloques, que eran los siguientes: cuero-calzado, textil-cultivos industriales, construcción-metalmecánica, petróleo-química y papel-imprenta. Lo nuevo de esta articulación posreformas fue que los bloques ya no eran dominados por consorcios, familias o grupos extranjeros, aunque tampoco por las empresas estatales (Gonzales 1989a). Pese al carácter eminentemente estatista del gobierno militar, el Estado-empresario no llegó a articular e integrar completamente la estructura productiva peruana, pues los sectores en los que intervino empresarialmente –salvo el del petróleo a partir de 1977– no eran dominantes en los bloques sectoriales. Así "el Estado no se convirtió en el dominador de la estructura productiva ni en el eje de la articulación intersectorial, sino más bien en un facilitador" (Gonzales 1989a:103). La mayor intervención del Estado tampoco ocasionó una mayor absorción del empleo en relación al crecimiento de la población.

Una de las características esenciales de la estructura productiva peruana en 1969, 1979 Y hoyes su dependencia de insumos, tecnología y bienes de capital importados. Entre el 13 y el 14% de los insumos es de origen importado, y sin su concurso no sería posible la producción.

La articulación productiva de los distintos sectores depende, así, de la capacidad de generar divisas a través de la exportación, cuyos sectores son distintos a aquellos que utilizan insumos y bienes de capital importados. Esto crea una fragmentación conflictiva de intereses, pues el sector industrial que utiliza insumos importados no produce las divisas que necesita, y el sector primario exportador que produce las divisas no produce los insumos. En consecuencia, esta desarticulación productiva fragmenta los intereses de los industriales, por un lado, y de los exportadores, por otro. Cabe señalar que el mayor exportador individual es el Estado; de ahí que la pugna distributiva de divisas sea entre el sector industrial, los exportadores privados y el Estado, aunque esto permite a los gobiernos arbitrar el conflicto exportadores-industriales con criterios políticos, creando distorsiones económicas como ha sido el atraso del tipo de cambio desde los años 60.

Una segunda característica de la desarticulación sectorial, quizá la más importante, es la que existe entre la agricultura y el resto de sectores, que se puede medir con la tabla insumo-producto. Hemos simplificado la TIP de 1979 en dos sectores – agropecuario (i) y no agropecuario (j) – para estimar cuál es el impacto que tiene en el ingreso del sector agropecuario el gasto de un inti en el sector no agropecuario peruano. Para ello hemos calculado los coeficientes técnicos, que son los siguientes:

$$\begin{array}{ll} A_{11} = 0.0499 & A_{12} = 0.0593 \\ A_{21} = 0.2075 & A_{22} = 0.4307 \\ A_{01} = 0.743 & \end{array}$$

En primer término el sector agropecuario recibe como ingreso 74.3% del precio, que es la relación valor agregado/valor bruto de la producción. Pero si se desea estimar el ingreso total que recibe el sector, es necesario tener en cuenta los efectos directos e indirectos entre ambos sectores sobre la base de los dos sectores. Este efecto es el siguiente:

$$Y_a = 0.7922 YC_a + 0.0676 YC_{na}$$

donde YC_a es el ingreso rural directo o indirecto que recibe el sector por venta de productos agropecuarios que es el 79.2%, e YC_{na} es el ingreso directo e indirecto que recibe por venta de productos no

agropecuarios, lo que representa el 6.76%. Como estos ingresos están a precios de consumidor, es necesario deducir los costos de comercialización y transporte, que estimamos conservadoramente en 50% para el sector agropecuario y 20% para el sector no agropecuario, o sea $(0.7922 \times 0.5 = 0.3961)$ y $(0.076 \times 0.8 = 0.054)$.

Finalmente, para estimar el ingreso agropecuario que genera el gasto de los consumidores tomamos la proporción del gasto efectuado por los consumidores en productos agropecuarios y no agropecuarios. Así, el ingreso agropecuario final recibido por cada inti gastado es de I/. 0.17, o sea:

$$Y_a = (0.3961 \times 0.38) + (0.054 \times 0.62) = 0.1741$$

Esta es la razón que explica el por qué las políticas económicas tienen tan poco impacto sobre este sector, y peor aún sobre los campesinos tradicionales, quienes ciertamente reciben ingresos por debajo de I/. 0.17, puesto que están aún menos articulados (Gonzales 1984).

De esta manera, la exclusión en las políticas económicas se origina en la escasa articulación de sectores como el agropecuario, situación que contribuye a que el peso político de estos sectores sea poco significativo como para influir sobre las políticas económicas.

Se puede concluir, con fundadas razones (Gonzales 1989a), que la articulación productiva intersectorial fue creciente entre 1969 y 1979, pero aún no permite la integración intersectorial. Ello ocurre fundamentalmente por cuatro razones. Primero, porque aún existe poco intercambio entre varios sectores como la minería no ferrosa y la industria química y metalmecánica, o entre la agricultura y la industria no alimenticia. Segundo, porque las importaciones de muchos insumos y bienes de capital no han sido o no pueden ser sustituidas por la industria nacional, y, en consecuencia, el proceso de acumulación de capital depende de la restricción externa, es decir de las exportaciones y del flujo de capitales extranjeros; tercero, porque no existe articulación productiva entre sectores productores de divisas (exportadores) y sectores consumidores de divisas (industria), de tal suerte que el árbitro de dicha relación no es el mercado sino el Estado, que fija el tipo de cambio y los salarios. Esto ha creado bases objetivas para la oscilación de las políticas económicas, que no sucederían si los ex-

portadores fueran a su vez industriales o viceversa. Y, cuarto, porque la relación entre producción agroalimentaria y demanda urbano-industrial de dichos productos está mediatizada por las importaciones de alimentos, que dependen de las políticas estatales. Por consiguiente, la articulación campo-ciudad está determinada por razones políticas, que responden a presiones sociales, y por razones económicas. El Estado ha jugado, alternativamente, el rol de desarticulador y articulador de la producción agropecuaria con el consumo urbano en función de la orientación de las políticas económicas. Esto ha provocado una clara fragmentación y conflicto de intereses entre la agricultura y los sectores urbanos.

La estructura productiva peruana contiene elementos que mantienen la fragmentación socioeconómica, tanto por la falta de desarrollo de varios sectores productivos como por las características de las relaciones intersectoriales entre sectores claves para el desarrollo económico como: la agricultura-industria y las exportaciones primarias-industria. Además, la estructura distributiva refleja el carácter segmentado de la estructura productiva, lo que hace bastante difícil que las políticas redistributivas tengan éxito, pues la segmentación sectorial en la producción atenta contra ello.

b. Un país fragmentado en economías regionales con dinámicas distintas

En un estudio publicado en 1982 (Gonzales 1982) concluimos que el Perú está dividido en diez regiones, cada una con dinámica propia. La conclusión más importante es que existen cuatro tipos distintos de región en función del grado, de desarrollo capitalista.

1. *La región central*, cuyo eje es la ciudad de Lima-Callao, totalmente articulada e integrada, donde predomina el régimen de producción capitalista sobre la base de su producción urbano-industrial, que explica el 60% del PBI industrial del país.

2. *Las regiones descentralizadas*, con sus ciudades-eje asentadas en la costa: Arequipa, Trujillo, Chiclayo y Piura, están totalmente articuladas y bastante integradas, donde también predomina el capitalismo. El dinamismo económico se basa en las actividades exportadoras que articula a los enclaves minero de la sierra y a la producción agroexportadora. En estas regiones el grado de asalariamiento es menor.

3. *Los espacios mercantiles* de la sierra, cuyos ejes regionales están

constituidos por ciudades intermedias de los Andes: Cusco, Puno-Juliaca, Huancayo, Cerro de Pasco, articuladas pero muy poco integradas. En estas regiones predominan los sectores no capitalistas, como los campesinos; la producción es predominantemente agropecuaria, con algunos enclaves mineros poco conectados a la región, y donde es el capital en la circulación (comercial y bancario) el que articula la región a través de la red de microrregiones existentes.

4. *Las regiones de colonización* de la selva, cuyas ciudades-eje—Iquitos, Pucallpa, Tarapoto y Moyobamba—son lugares de reciente poblamiento, donde predominan las relaciones capitalistas y la economía gira en torno de los recursos naturales, de los cultivos tropicales y, últimamente, del cultivo de la coca. Son regiones totalmente articuladas y bastante integradas.

Estas regiones de distinto tipo están articuladas por un sistema de ciudades organizado en torno de la gran metrópoli (Lima-Callao), y tienen distintos grados de interrelación con el *hinterland* de cada ciudad, en función de su tamaño y del acceso vial. Se observa con bastante nitidez que debido al patrón de crecimiento del Perú, existe una marcada diferencia en el grado de desarrollo capitalista entre el campo y la ciudad, además de una heterogénea funcionalidad de la producción rural en relación al Consumo urbano: a mayor desarrollo capitalista de la región, mayor interrelación funcional campo-ciudad. Esto quiere decir que en los espacios mercantiles de la sierra donde existe escasa integración la fragmentación social es mayor, lo que se refleja en la existencia de microrregiones más o menos aisladas (Gonzales 1984).

Desde esta perspectiva, no existe una dinámica económica nacional, sino varias dinámicas regionales y espaciales, lo que significa que las políticas macroeconómicas no afectan de la misma manera a todas las regiones, pudiendo causar efectos contradictorios según tipo de región o si se trata de políticas urbanas o rurales. Iguíñiz (1985) analiza los ciclos productivos y regionales en el Perú 1971-1981, y concluye que las dinámicas económicas de la costa, sierra y selva son bastante diferentes, pues en aquella década la primera crece 2.9% al año, la sierra 2.2% y la selva 4.7%; además, mientras el PBI de la costa parece observar una evolución cíclica, el de la sierra presenta una más bien errática y el de la selva una mezcla de ambas. Al analizar la dinámica por sectores productivos llega a la conclusión siguiente: la de-

sarticulación nacional observada no es, evidentemente, una entre economías estructuralmente similares, pero desconectadas. La desarticulación regional responde a la *desarticulación sectorial* (subrayado nuestro). La evolución cíclica de la agricultura, la minería y la industria muestra una gran desarticulación, indicativa del carácter externo del mercado para productos mineros y el relativo distanciamiento mercantil de una parte de la producción agrícola serrana (Iguíñiz 1985:203-204).

Para un período más largo (1970-1985) sobre las relaciones entre el crecimiento económico de Lima y el del resto de regiones hemos realizado el siguiente ejercicio econométrico:

$$\begin{aligned} \text{PBI}_{\text{Lima}} = & 584,418 + 0.33 \text{PBI}_{\text{costa}} - 0.12 \text{PBI}_{\text{sierra}} + 2.04 \text{PBI}_{\text{selva}} \\ & (210,824) \quad (0.20) \quad (0.48) \quad (0.66) \\ R^2 = & 0.91 \quad D.W. = 2.47 \quad F = 25.3 \end{aligned}$$

De acuerdo a este resultado, la dinámica productiva de Lima está vinculada a la costa y la selva; es decir, existe relación entre las regiones más articuladas e integradas. En cambio, con la sierra existe una relación inversa: cuando la sierra crece Lima decrece, y viceversa, se trata pues de, dos dinámicas divergentes.

De igual manera, al estimar una función de primeras diferencias para detectar las relaciones dinámicas entre regiones, encontramos un resultado similar:

$$\begin{aligned} \partial \text{PBI}_{\text{Lima}} = & 32,966 + 0.4 \partial \text{PBI}_{\text{Lima}} - 1.95 \partial \text{PBI}_{\text{sierra}} + 1.03 \partial \text{PBI}_{\text{selva}} \\ & (12,335) \quad (0.11) \quad (0.52) \quad (0.47) \\ R^2 = & 0.85 \quad D.W. = 1.58 \quad F = 13.9 \end{aligned}$$

Este resultado hace aún más nítida la dinámica divergente entre la sierra y el resto del país.

Las observaciones anotadas significan que además de la dinámica sectorial que muestra sectores sin relaciones o con relaciones débiles, también existe desarticulación y poca integración a nivel espacial. Así, la heterogeneidad productiva y social se presenta como una condición para que la articulación de los fragmentos regionales tenga que ser hecha por el Estado en la medida del desigual desarrollo de los mercados regionales.

Es evidente que también a nivel regional el Estado se presenta como el gran articulador, en ausencia de un mercado nacional plenamente integrado. Este rol es sumamente importante en relación al problema del centralismo y de la concentración económica de Lima, que se presenta como el conflicto regional entre Lima y el resto de regiones. No cabe duda de que este problema es objetivamente conflictivo, por dos razones. En primer lugar, por la gran concentración de capital, ingresos e industrias en Lima, que se puede ilustrar por las diferencias de producto e ingreso por persona en Lima y el resto de regiones: mientras en Lima el PBI de 1981 era de US\$ 1,431, en el resto de regiones era de US\$ 742, lo que quiere decir que en los espacios mercantiles de la sierra este producto es aún menor. En segundo lugar, porque el dinamismo económico de Lima no se transmite al resto de regiones con la misma intensidad. Durante el período 1972-1981 el PBI por persona en Lima decreció en -3.2 %, mientras que en el resto del Perú creció en 16.2%; entre 1981-1989, años de recesión, el PBI por persona de Lima decreció en 36.2%, mientras que en el resto de regiones sólo en 14.1%. Entre 1985-1987 el PBI de Lima creció en 24.1 %, Y en el resto de regiones apenas en 11.5%.

Dadas estas características regionales, las políticas económicas liberales o populistas tienen un impacto distinto en las regiones. Las políticas ortodoxas son desfavorables a la economía de Lima que concentra a más del 70% de la capacidad instalada de la industria en la medida que se reduce el salario real y se encarece la tasa de cambio que utiliza la industria para comprar insumos, mientras que en el resto de regiones mejoran la protección efectiva y los términos de intercambio campo-ciudad, y se hacen más competitivos algunos sectores. En cambio, las políticas heterodoxas que aumentan la demanda urbana y los salarios y abaratan la tasa de cambio, son favorables a Lima, la costa y la selva y desfavorables a la sierra y al ámbito rural.

No existe, ciertamente, una política macroeconómica nacional con impacto homogéneo regional, por lo que el Estado enfrenta un conflicto entre el carácter industrial de Lima y el carácter exportador del resto de regiones. Esta indudable fragmentación regional ha influido en la inestabilidad política en función de la existencia de pedidos regionales latentes por redistribución de los recursos fiscales y por la necesidad de mayores inversiones en regiones sin condiciones de rentabilidad adecuada para el capital privado.

c. *La desigualdad y fragmentación distributiva*

El Perú es uno de los países sur americanos con peor distribución del ingreso. Sin embargo, es un país donde hubo crecimiento por lo menos entre 1950 y 1970. Entonces, ¿cómo explicar que las desigualdades se hayan mantenido? El Estado ha actuado como redistribuidor, sobre la base del sistema de propiedad y de la estructura productiva articulada por segmentos o desarticulada; en consecuencia, el proceso de redistribución se ha dado *dentro* de ciertos segmentos sociales, pero raramente *entre* segmentos.

Así, Figueroa (Webb y Figueroa 1975) demostró que las reformas de la propiedad efectuadas por el gobierno militar habían permitido la redistribución del ingreso sólo dentro del primer cuartil más rico de la población, excluyendo a los otros segmentos.

La distribución del ingreso en el Perú es el indicador económico que mejor expresa la fragmentación social existente. Muestra los distintos segmentos productivos en los cuales se generan los ingresos y la débil integración entre los mismos, por dos razones: primero, porque el crecimiento económico de uno o varios segmentos no se difunde a los otros; segundo, porque las políticas redistributivas no han logrado modificar la estructura distributiva y sus determinantes.

Existen tres aproximaciones a la distribución del ingreso que permiten explicar este problema. En primer lugar, la distribución personal, que permite saber cómo el sistema, economía de mercado más Estado, reparte los ingresos a las personas. En segundo lugar, la distribución funcional, que estima cómo se reparte el ingreso a los factores productivos, y que, además, permite conocer la relación entre ganancias y salarios, que es de carácter conflictivo, así como la relación entre ingresos de independientes y capitalistas que puede ser excluyente. En tercer lugar, la distribución regional del ingreso, que evalúa las desigualdades espaciales y la existencia de regiones de pobreza crítica.

En el cuadro 6 podemos comparar la distribución personal del ingreso en tres años diferentes (1961, 1971 y 1981), que son especialmente significativos, pues 1961 indica la distribución del ingreso al final del período exportador liberal, 1971 corresponde al nuevo modelo primario-exportador y semiindustrial, además de constituir uno de los primeros años del gobierno militar, fuertemente intervencionista, y

Cuadro 6

Perú: distribución personal del ingreso
(participación %)

Deciles de la Población	1961 (Webb)	1971 (FitzGerald)	1981 (De Habich)
I y II	2.5	1.8	3.0
III y IV	5.5	5.5	6.8
V y VI	10.2	10.6	11.1
VII	7.6	8.1	8.0
VIII	9.8	11.4	10.8
IX	15.2	17.5	15.7
X	49.2	45.1	44.6

Coefficiente Gini: 0.5717

Fuente: Webb y Figueroa (1975:29), FitzGerald (1981:180), De Habich (1989).

1981 está al fin de las reformas del gobierno militar, del retorno a la democracia y al modelo liberal.

En veinte años las modificaciones en la concentración del ingreso y en la desigualdad son pequeñas: el 20% más rico de la población sigue obteniendo más del 60% del ingreso, mientras el 20% más pobre apenas se acerca al 10%, en tanto que en los sectores medios las variaciones son poco contundentes. Es decir, se trata de un país bloqueado en el plano distributivo. Lo interesante es que entre 1969 y 1975 se efectuó una serie de reformas en la propiedad que produjeron una redistribución del ingreso del 6%, mediante la transferencia del estrato más rico (5%) al estrato siguiente (20%). Sin embargo, en 1981 esta redistribución parece haber vuelto a su situación inicial.

Si bien los datos son decenales y no existe información intermedia, el patrón de crecimiento parece influir notablemente sobre la rigidez de las desigualdades. Esto hace que la diferencia entre pobres y ricos no sólo siga siendo muy grande (en 1961 el ratio entre el decil superior y el decil inferior era de 49:1, y en 1981 de 48:1), sino que: 1) no existe mayor relación entre ambos extremos, pues los determi-

nantes del ingreso de estos segmentos de la población son independientes, es decir, son fragmentos distintos; 2) las políticas redistributivas - inclusive las más radicales, como las que redistribuyeron la propiedad- no han cambiado los determinantes de la distribución del ingreso, lo que quiere decir que existen rigideces estructurales más bien en el plano productivo y en el institucional.

No sólo hay desigualdad, sino también fragmentación distributiva, que revela la existencia de un sistema social compuesto por segmentos que no tienen intereses comunes y que se excluyen mutuamente. Esto constituye una base material para que la expresión política de los distintos segmentos a través de partidos, gremios, o sindicatos, sea también segmentada y compartamentalizada. En consecuencia, existen varios intereses particulares en pugna distributiva por varios pedazos del pastel, creando condiciones para la fragmentación política, en la medida que los segmentos sociales, como empleados públicos, maestros, obreros urbanos y campesinos pertenecen a estratos específicos de la distribución del ingreso y, al mismo tiempo, a partidos políticos también específicos, tal como se observa en el cuadro 3. Y como no existe una economía de mercado totalmente desarrollada no hay relación de total funcionalidad o complementariedad entre los distintos segmentos de ingreso. Así, la inestabilidad política se alimenta de la pugna distributiva entre los muchos segmentos políticamente representados.

La distribución funcional del ingreso (ver figura 11), que es la más adecuada para ofrecer una idea de grupos sociales, da ciertos indicadores interesantes, pese a la debilidad de la información. Así tenemos que, en primer lugar, la mayor parte del ingreso alrededor del 70%, está concentrado entre capitalistas y trabajadores; sin embargo, participan en este ingreso menos del 50% de la población, lo que quiere decir que los independientes no asalariados -que constituyen, en promedio, el 50% de la PEA- se distribuyen el 50% restante del ingreso nacional. Esto significa que el sector capitalista tiene una jerarquía mayor en términos de niveles de ingreso y de su concentración. En segundo lugar, se observa una pugna distributiva entre salario y ganancias: cuando uno sube la otra baja. Aquí ciertamente existe un problema conflictivo, que sólo concierne a menos de la mitad de la fuerza laboral, pero que repercute sobre el 100% de la población en la medida que el sector capitalista de la economía es el que produce más

del 75% del PBI. En tercer lugar, el ciclo económico anteriormente descrito y la crisis han tenido repercusiones sobre el ciclo distributivo, afectando la parte de los salarios en función del ciclo, de tal manera que después de 1975 la participación de los salarios cae al mismo tiempo que las ganancias aumentan casi simétricamente. Lo sorprendente es que la inversión no siguió la misma tendencia de las utilidades, lo cual es un factor importante de la baja inversión, una de las causas más importantes de la inestabilidad económica.

Como parte del problema distributivo existe el salario mínimo legal, que juega el papel de base articuladora del mercado de trabajo en la medida que constituye un precio institucional fijado de manera relativamente arbitraria, que permite cierta articulación de intereses, razón por la cual es regulado por el Estado y no el mercado. Sin embargo, como sugiere Verdera (1990), el nivel de este salario es tan bajo que tiende a reducir el trabajo asalariado y a aumentar el trabajo independiente que parece rendir mejores ingresos, sobre todo para el trabajador no calificado o principiante.

La distribución estable entre salario y ganancia es la que puede dar estabilidad política al país, en la medida que la pugna distributiva sea institucionalizada a través de la negociación colectiva. Sin embargo, como gran parte de la fuerza laboral asalariada se emplea al salario mínimo legal, esta posibilidad se ha ido reduciendo. La relación distributiva entre independientes y dependientes es la que tiene dificultades para articular intereses gremialmente, por lo cual es en el mundo de los independientes donde se encuentra la mayor fragmentación de intereses.

Finalmente, la distribución espacial o regional del ingreso se define en función de los tipos de región. Las más pobres y menos asalariadas –la sierra sur y Cajamarca– son las regiones con menor peso político, mientras que Lima o las regiones descentralizadas de la costa, que cuentan con un mayor componente capitalista, tienen relativamente menos pobres. De ahí que es mayor la articulación de intereses y pueden mantener cierta estabilidad política. Cuando se observa los cambios en la preferencia electoral, las mayores variaciones aparecen en las regiones de la sierra y en los pueblos jóvenes donde están la mayor parte de independientes pobres (Tuesta 1985). También a nivel regional nos encontramos con fragmentación distributiva, lo que ciertamente complica la articulación de intereses ya sea a tra-

vés de partidos políticos, gremios o simplemente movimientos, pues es muy difícil que los intereses de los obreros limeños estén interrelacionadas con los intereses de los campesinos de Ayacucho o Apurímac.

EXCLUSION Y CONFLICTO EN LAS POLITICAS
ECONOMICAS: LOS LIMITES DE LA
GOBERNABILIDAD

La inestabilidad política se retroalimenta de los estilos de hacer política económica para afrontar el conflicto socioeconómico¹² que se define como la contraposición entre diversos grupos, sectores o clases sociales para salvaguardar sus intereses legales en la producción social (global), presentándose fenoménicamente como un conflicto distributivo. Como este tema es bastante amplio y complejo, presentaremos una taxonomía de lo que consideramos los conflictos socioeconómicos esenciales en el Perú. Sólo nos ocuparemos de los pertinentes a las políticas económicas.

En el primer nivel aparecen dos conflictos: el primero sobre la propiedad de recursos productivos (capital y recursos naturales) y el segundo sobre la economía privada versus la economía estatal. Estos conflictos se presentan desde hace mucho tiempo y parecen haberse acelerado con la presión demográfica y la urbanización. A tal punto, que entre 1968-1975, durante el gobierno del general Velasco, se puso en práctica un conjunto de reformas de propiedad bastante radicales para aliviar el conflicto de la propiedad, aunque posteriormente fueron rectificándose, sobre todo en los siguientes gobiernos, de carácter liberal hasta plantearse las reformas del "ajuste estructural" por el actual gobierno. El conflicto entre economía estatal y privada, que afec-

12. Utilizamos esta acepción en lugar del más genérico conflicto social, que puede incluir aspectos no económicos, como conflictos étnicos, de minorías nacionales y cuestiones de carácter político-social. En el Perú existen dos niveles de conflictos socioeconómicos básicos: primero, el de la estructura institucional que organiza a la sociedad; el segundo, el del funcionamiento económico.

ta a las porciones de la producción controladas por el Estado y por los empresarios privados, ha estado vinculado a las reformas y contrarreformas de la propiedad de los medios de producción provenientes de gobiernos intervencionistas/populistas y liberales. Así, la inestabilidad de las políticas económicas se origina en primera instancia en la inestabilidad institucional suscitada por la pugna de diversos sectores políticos por el poder económico controlado a partir del Estado o del mercado.

En el cuadro 1 se observa el crecimiento y variaciones del tamaño del Estado a través de los distintos gobiernos. El Estado creció desde 1963 hasta 1975, se redujo hacia 1979, luego volvió a crecer y hacia 1989-1990 se redujo a tamaños inéditos. Esto implicaría que durante el período de análisis la relación entre Estado y sector privado ha sido inestable, debido a la pugna entre las tendencias liberales e intervencionistas de los distintos gobiernos. Por un lado, el sector privado competitivo ha sido excluido por el oligopólico de los beneficios económicos y políticos, lo cual parece haber dado origen al crecimiento del sector informal; por otro lado, se ha debilitado la posición del sector privado competitivo en el mercado, al punto que raramente la economía de mercado impone sus reglas al Estado en el corto plazo, siendo su respuesta de mediano y largo plazo. Por su complejidad, este tema requiere de otra investigación; existe poca bibliografía peruana al respecto, por lo que en este trabajo nos ocuparemos fundamentalmente de los conflictos a nivel del funcionamiento de la economía.

En el segundo nivel existen cuatro conflictos básicos en el funcionamiento de la economía peruana, que denotan que el Perú es un país con un mayor número de conflictos que otros (Amadeo y Banuri 1990), los que deben ser administrados por el Estado a partir de las políticas económicas. Cuando eventualmente convergen estos conflictos, el país tiende a ser "ingobernable". Gobernar significa precisamente arbitrar y administrar institucionalmente estos conflictos. Un gobierno estará apuntando al desarrollo si institucionaliza la administración de los mismos, pero si los reprime o los posterga no habrá estabilidad de intereses, y, en consecuencia, tampoco desarrollo.

Estos conflictos son: a) el conflicto capital-trabajo por el valor agregado; b) el conflicto por el excedente entre renta y ganancias; c) el conflicto por el ingreso disponible entre Lima y el resto de regio-

nes, y d) el conflicto tributario entre el sector formal e informal. Nos ocuparemos solamente de los tres primeros.

1. El conflicto capital-trabajo

Al final de la primera parte hemos visto que la tendencia de la distribución funcional del ingreso es un juego de suma cero si las ganancias aumentan es porque disminuyen los salarios.

Este es el conflicto distributivo clásico del capitalismo. Sin embargo en el caso peruano tiene particularidades que condicionan a las políticas económicas en función no sólo de intereses de las dos grandes clases sociales, sino de segmentos sociales específicos. En primer lugar, este conflicto sólo afecta directamente a menos de la mitad de la población, siendo el resto independientes y sectores no capitalistas. Además, se da en una economía abierta de dos ejes, lo que significa que existen cuatro precios: los del sector exportador (p_x), los de bienes de consumo y capital importados (p_m) y los del sector industrial y agropecuario de producción para el mercado doméstico (p_{ni}) y (p_{na}). La formación de estos precios se produce de la siguiente manera:¹³

$$p_x = p_x^* + e = \Pi_x + \omega \quad (1)$$

$$p_m^* = p_m^* + e + t \quad (2)$$

$$p_{ni} = (\Pi_n + \omega) p_m + (\Pi_n + \omega) \quad (3)$$

$$p_{na} = \omega \quad (4)$$

donde:

- p_x^* : precio internacional de exportación
- p_m^* : precio internacional de bienes importados
- Π_n, Π_x : tasas de ganancia sectores manufacturero y exportador
- ω : tasa de salario
- e : tasa de cambio nominal
- t : arancel
- p_{ni} : precio industrial nacional
- p_{na} : precio agropecuario nacional

13. Hemos tomado como referencia el modelo de Amadeo y Banuri (1990) sobre resistencia salarial, aunque con varias modificaciones.

Para el sector exportador, en general minero o pesquero, el objetivo es maximizar renta y/o ganancia (Π_x). Como está poco vinculado con el resto de sectores, la tasa de salario (ω) sería muy baja de no existir un alto grado de sindicalización, pues este sector sustenta sus ganancias en la renta diferencial y en salarios bajos. En consecuencia, los exportadores tratarán de obtener el mayor tipo de cambio nominal (e) posible para maximizar ganancias aun con presión salarial o, cuando existe un gobierno populista que sobrevalúa la tasa de cambio, la maximización se hará a costa de salarios, tal como se infiere de la ecuación (1). De ahí que la distribución del ingreso en este sector no se reduce a la confrontación capital-trabajo, sino que depende de la política económica. Aquí es donde aparece el sector importador, cuyo precio (p_m) está conformado por el precio internacional (p^*m), la tasa de cambio (e) y el arancel (t) (ver ecuación [2]). La importación de bienes de consumo y capital define el nivel de producción y la distribución de ingresos en el sector productor de manufacturas según la ecuación (3); o sea, existe una parte de este sector que utiliza bienes importados con una importancia de (α) y la otra no, por lo que la tasa de cambio y el arancel definen en el primer caso de manera directa la distribución del ingreso, y de manera indirecta en el segundo. La ecuación distributiva Π_n , que corresponde a la relación capital-trabajo, es la siguiente:

$$\Pi_n = \frac{p_{ni}}{1 + \alpha p_m} - \omega$$

Las ganancias del sector manufacturero dependerán directamente del precio interno industrial (p_{ni}), e inversamente del precio de importación (en consecuencia, del tipo de cambio y del arancel): a mayor tipo de cambio y mayor arancel, menor posibilidad de ganancia. Dependen también en función directa de la propensión a importar (α). Para el sector que no importa insumos el precio interno será el determinante de la ganancia en función de la tasa salarial.

Esto significa que para este sector la tasa de cambio juega un papel opuesto al que desempeña para el sector exportador: una devaluación favorable a las ganancias exportadoras disminuye las ganancias del sector industrial con insumos y bienes de capital importados, pero no del sector no importador.

Asimismo, los aranceles favorecen al sector no importador, pero desfavorecen al sector importador.

Desde esta perspectiva, el problema distributivo capital-trabajo en una economía abierta con un patrón económico como el existente en el Perú crea segmentación y conflicto de intereses entre capitalistas exportadores e industriales, frente a los trabajadores y entre ellos mismos. Las políticas económicas y los gobiernos arbitran este conflicto con los trabajadores en la medida que la fijación del precio de los bienes industriales, al depender de la política cambiaria y arancelaria (tributaria), influyen directamente sobre salario real. En consecuencia, definen el nivel de demanda agregada que favorece al sector industrial y a la popularidad del gobierno; de ahí que la heterodoxia sea industrialista y la ortodoxia exportadora. Ciertamente, los procesos inflacionistas ponen a prueba este esquema distributivo, llevando las de perder los trabajadores en la medida que el sector proveedor de divisas no depende de la demanda de los propios trabajadores ni de otros capitalistas nacionales.

El conflicto distributivo obliga a los industriales a negociar con el Estado y con los trabajadores. Con el primero, mediante *lobbies* para alcanzar un arancel bajo para sus insumos o bienes de capital, o una tasa de cambio baja; con los segundos —organizados en sindicatos—, para limitar aumentos de los salarios nominales. A su vez, el Estado regula los salarios en función de la "presión sindical" o de la presión política. Así, fijar altos salarios nominales trae consigo presiones de los exportadores para elevar el tipo de cambio, lo cual aumenta los precios de bienes importados, y, en consecuencia, disminuye los salarios reales, generando nuevas presiones sindicales que retroalimentan el proceso inflacionario. Se crea así, un círculo vicioso sin solución institucional, por la segmentación de intereses que se puede traducir en una inflación inercial endémica.

2. El conflicto entre exportadores e industriales

Π_x difiere de Π_n porque el primero es renta minera o pesquera y el segundo ganancia industrial (con y sin *mark-up*). En la literatura marxista éste es el conflicto por el plusvalor, que se caracteriza porque el nivel de la renta proviene de la propiedad y de la calidad de los recursos a nivel internacional, mientras que la ganancia depende de la

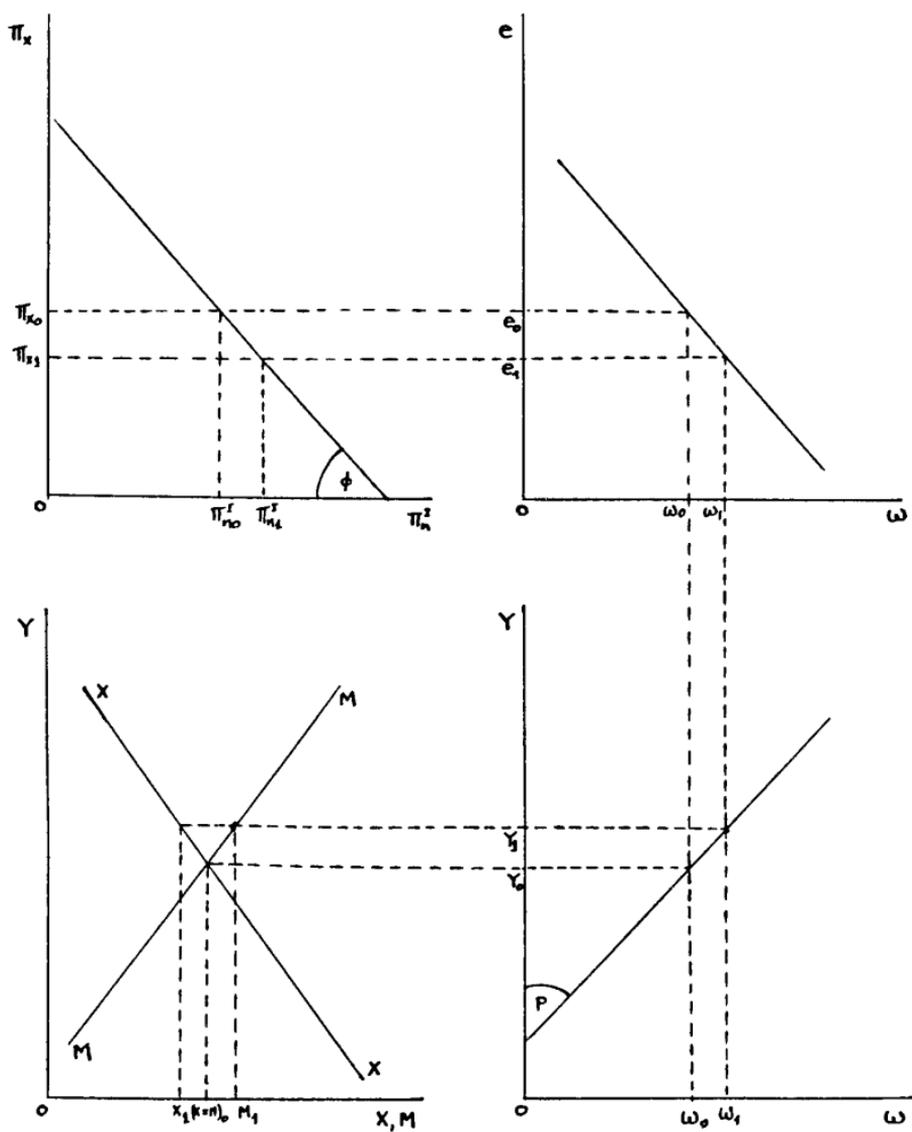
concentración de capital por unidad de trabajo de la tecnología y de la productividad.

En la parte anterior hemos visto que tanto exportadores como industriales tienen un conflicto distributivo con sus trabajadores sobre el valor agregado, que además se puede ver favorecido o desfavorecido por las políticas de aranceles y de tasa de cambio. La masa de excedentes o plusvalor es objeto de disputa entre ambos sectores en función de: 1) grado de apertura económica de la economía que influye a los sectores con componente exportador o importador; 2) tasa de cambio real y arancel con los signos y pendientes vistos en la anterior sección: altas tasas de cambio favorecen a los exportadores y desfavorecen a los industriales tanto por el costo importado como por la reducción de la demanda efectiva por la baja del salario real. De ahí que los grupos de presión específicos y los *lobbies* sean las formas de ser favorecidos por las políticas económicas en ausencia de gremios y normas que permitan institucionalizar el conflicto entre exportadores e industriales. Las políticas económicas, al optar por el liberalismo o el populismo, excluirán a uno u otro sector, pues un mismo instrumento tiene un carácter conflictivo para los industriales o los exportadores. Así, el conflicto de intereses no alcanza solución a menos que se den un conjunto de medidas compensatorias como tasa de cambio real para los exportadores y subsidio cambiario para los importadores, lo cual lleva a un mayor gasto fiscal además de una tendencia a la inflación y disminución del salario real. Sin embargo, una solución de esta naturaleza sólo transfiere el conflicto distributivo al resto de sectores, como la agricultura y los consumidores. La experiencia peruana sugiere que un esquema de esta naturaleza no ha podido ser sostenido por mucho tiempo.

En la figura 17 ilustramos, con un modelo gráfico, el conflicto entre ganancia industrial (Π_n^i) y ganancia exportadora (Π_x), su relación con el tipo de cambio (e) y el salario (ω), y sus repercusiones en el nivel de actividad (Y) y en la balanza comercial (X, M).¹⁴ La idea esencial es que el equilibrio externo ($X = M$)_o define un nivel de actividad (Y_o) compatible con un nivel de salarios (ω_o), que en su conjunto de-

14. Tomamos las exportaciones agregadas, que en su conjunto deben responder a variaciones de tipo de cambio. Ciertamente, si se tiene en cuenta aquellos productos con elasticidad de demanda muy baja, el resultado no es el mismo.

Figura 17



finen un nivel de precios interno (P) y un tipo de cambio de equilibrio (e_0). El resultado distributivo del excedente es $O\Pi^i_{no}$ para los industriales y $O\Pi_k$ para los exportadores. En estas circunstancias, las ganancias se definirán en función de la productividad relativa del sector medida por el ángulo (ϕ), en ausencia de política económica externa o con políticas económicas ortodoxas puras.

Si el gobierno interviene bajo la presión de industriales y/o trabajadores para mantener un tipo de cambio sobrevaluado (e_1), el salario real aumenta a (ω/P_1) y el nivel de actividad pasa a Y_1 . Sin embargo, se produce un déficit de balanza comercial (X_1-M_1) determinado por la elasticidad cruzada (X, M). Dicho desbalance sólo puede mantenerse hasta donde alcancen las reservas internacionales netas (RIN), a menos que se expanda la oferta exportadora como requisito previo a la sobrevaluación del tipo de cambio. En este contexto macroeconómico las ganancias exportadoras disminuyen simultáneamente con el aumento de las ganancias industriales. Sin embargo, este esquema se autocorrigió al aparecer presiones hacia la devaluación, lo que provoca un proceso inflacionista que reduce el salario real en función de la devaluación, con el efecto correspondiente de reducción del nivel de actividad económica, con lo cual las ganancias de los exportadores aumentan y las de los industriales disminuyen. Este es el ciclo heterodoxo propio de gobiernos populistas, que contiene su autocorrección; de ahí que el epílogo de la heterodoxia sea la ortodoxia. Sin embargo, tampoco ésta puede durar mucho, porque las presiones de los trabajadores e industriales, cuyo peso político es grande, son mayores que la presión ejercida por los exportadores, tanto más si las empresas exportadoras del Estado explican un alto porcentaje de las exportaciones.

3. El conflicto regional Lima-resto del país

En primer lugar, el conflicto regional es el mismo que confronta a la industria con la exportación, puesto que Lima concentra más del 60% del PBI industrial y el resto de regiones son las que exportan minerales, petróleo, productos agropecuarios y pasta básica de cocaína. Este conflicto tiene pues una expresión espacial.

En segundo lugar, existe el conflicto que tiene su origen en la concentración industrial de Lima y la dispersión regional del sector agropecuario. Se trata de la clásica relación agricultura-industria, que, te-

niendo un emplazamiento espacial, constituye una de las bases del conflicto centralismo-regionalismo. Este conflicto, materializado a través de los términos de intercambio, confronta a estos sectores por el ingreso disponible.

Un tercer componente del conflicto regional es el que se establece por el reparto del gasto fiscal, el cual tiende a concentrarse en las áreas urbanas y de la costa en desmedro del campo y de la sierra. Este conflicto, del cual nos hemos ocupado en otro sitio (Gonzales 1989c), ha tenido hasta ahora solución excluyente favorable a las ciudades, y en especial a Lima. Los criterios redistributivos del gasto fiscal se basan en dos principios: 1) la capacidad de presión de los grupos de interés, que está más desarrollada en el ámbito urbano que en el rural, y 2) el régimen político que define las políticas económicas, siendo el populismo más redistributivo que el liberalismo, pero que decide el gasto público en función del patrón de crecimiento, favoreciendo a las ciudades (Lima y la costa) y perjudicando al resto.

De estos tres conflictos, el primero y el segundo son estructurales, mientras que el tercero es político/institucional. El conflicto entre los industriales limeños y los exportadores regionales funciona con características similares a las anteriormente descritas, no obstante que en las regiones con sectores exportadores poco articulados a la región, como la minería, el conflicto distributivo Lima-regiones es mucho mayor. El conflicto distributivo agricultura-industria se deriva de los términos de intercambio de las ecuaciones 3 y 4 del modelo,

$$\text{O sea: } \begin{aligned} \frac{p_{ni}}{p_{na}} &= \frac{(1 + p_m)(1 + \Pi_n)}{(1 + p_m)(1 + \omega)} \end{aligned}$$

Los términos de intercambio están determinados para favorecer a la industria por los precios importados (p_m), por la propensión a importar (α) y por las ganancias de la producción nacional interna (Π_n), y en relación inversa a los salarios (ω).

En la medida que el sector agropecuario tiene un bajo componente importado de insumos en relación a la industria, es menos vulnerable a la política cambiaria. Esto significa que Lima, donde se concentran las dos terceras partes de la industria nacional y se produce casi la mitad del PBI, las políticas ortodoxas de corte liberal pueden deprimir la producción, mientras que las políticas populistas de tipo

de cambio barato la alientan. Por otro lado, una reducción del nivel de actividad de Lima por devaluación del tipo de cambio disminuye los salarios reales y la demanda por bienes agrícolas, aunque no llega a afectar a los sectores rurales, a menos que la tasa de cambio esté muy por encima de su valor real; de lo contrario, la agricultura está relativamente excluida de las fluctuaciones de la economía limeña, porque siempre existe la posibilidad de importar.

Las políticas populistas no lo hacen mejor, pues una política de tasa de cambio barata si bien aumenta el salario real y la demanda, también incrementa el nivel de importaciones de bienes agropecuarios, por lo cual el campo queda igualmente excluido. La única forma de *incluir* al sector agrícola es mediante la elevación de los aranceles para proteger al sector y mantener una tasa de cambio real. Sin embargo, dicha política es poco sostenible dentro de un régimen democrático donde cuentan los votos del consumidor urbano antes que los del productor agropecuario que está en minoría, a menos que vaya hacia una reestructuración productiva o ajuste estructural.

El origen de este conflicto es la poca articulación sectorial, el escaso crecimiento y la baja productividad del sector agropecuario, que es alimentado por esta suerte de exclusión permanente del sector por las políticas económicas.

4. Manejo del conflicto y gobernabilidad: La experiencia peruana

El manejo efectivo de los conflictos distributivos es la prueba de la gobernabilidad de un país, en la medida que dichos conflictos no se pueden suprimir.

Las políticas económicas y los instrumentos utilizados juegan un papel clave para la gobernabilidad, que se debe traducir en el mantenimiento de un grado de estabilidad económica mínima para que la actividad productiva funcione con normalidad en el corto plazo y para que las inversiones sean hechas de manera continua.

Como hemos visto, la inestabilidad económica puede ser reducida si las políticas económicas arbitran los cuatro conflictos distributivos básicos, o por lo menos los esenciales: el conflicto por el valor agregado entre capital y trabajo, y aquel por el plusvalor entre exportadores e industriales.

La experiencia peruana del manejo de estos conflictos durante el

período 1963-1990 ha tenido las siguientes características: 1) la capacidad de los distintos gobiernos para manejar los conflictos se ha hecho tendencialmente decreciente, al punto que en los últimos seis a siete años las políticas económicas arbitran con mucha dificultad y baja eficiencia económica dichos conflictos; 2) la combinación de la crisis del modelo económico (crisis de largo plazo) con las crisis de corto plazo, cada vez más frecuentes y agudas, ha convertido al Perú en un país ingobernable, en la medida que los conflictos distributivos no llegan a ser solucionados bajo el principio de la inclusión, esto es, buscando los consensos distributivos, debido a que los recursos del Estado se han reducido, y con ello su capacidad distributiva.

A continuación analizaremos cada una de estas proposiciones en relación al manejo de los conflictos capital/trabajo, exportadores/industriales y centralismo/ regionalismo.

a. El conflicto entre capitalistas y trabajadores: Ganancias versus salarios

El manejo de este conflicto se ha centrado en la negociación colectiva de los trabajadores sindicalizados y en la fijación del salario mínimo legal para los trabajadores no sindicalizados e inestables. Por un lado, el conflicto se ha manejado en función de la presión que ejercen los trabajadores dada su capacidad de afectar la producción a través de la huelga. En la negociación, ambas partes tienen algo que ganar o algo que perder si no llegan a un acuerdo.

Por otro lado, la fijación del salario mínimo legal proviene de la intervención del Estado frente a un mercado de trabajo con una oferta muy elástica, aunque no se conoce con precisión los criterios que definieron cómo se comenzó a fijar los sueldos y salarios mínimos en los años 50. El mínimo legal puede ser considerado como el límite inferior de los salarios y sueldos, puesto que no cubre ni han cubierto el presupuesto mínimo vital de una familia. La mayor parte de los trabajadores sin calificación, los jóvenes que entran a la fuerza laboral y los temporales ganan el mínimo legal, lo que los margina del conflicto salarial. La fijación de dicho salario tiene que ver con dos consideraciones. Por un lado, el Estado determina el nivel mínimo de la demanda efectiva de los asalariados y orienta el mercado de trabajo; por otro lado, define indirectamente las ganancias.

La esencia del conflicto capital/trabajo está ilustrada precisamen-

te en las dos características de la relación distributiva ganancias/remuneraciones. En primer lugar, el conflicto entre trabajadores y capitalistas ha sido siempre un juego de suma cero: a mayores ganancias menores remuneraciones, y viceversa (ver el primer capítulo, sección 3).

En segundo lugar, desde inicios de los años 70 se ha observado una tendencia creciente de las ganancias, lo que significa que en la crisis los trabajadores pierden capacidad de negociación y de presión. Esta tendencia está bastante relacionada con la tendencia a la baja del ingreso real del ingreso mínimo legal (ver figura 12). Como consecuencia - o quizá como causa, pues no se conoce el sentido de la causalidad -, se observa también una tendencia a la desalarización de la fuerza laboral, pues en 1974 los asalariados representaban el 41 % de la fuerza laboral, en 1980 el 37.6%, en 1985 el 38% y en 1989 el 37.1%. El descenso de la tasa de asalariados ha sido mayor en Lima, donde la tasa bajó de 61.2% en 1980 a 56.5% en 1989. En su conjunto, ambas tendencias han reducido la amplitud social del conflicto capital/trabajo, al haberse reducido relativamente la masa de asalariados, aunque la intensidad del conflicto sea más aguda por la caída de los salarios reales.

El conflicto distributivo por salarios tiene generalmente tres fases: la negociación entre dirigentes, la ruptura de las negociaciones y el arbitraje por el Estado. Esta última fase suele estar acompañada o precedida de una huelga, que se convierte en el indicador de la tensión del conflicto y debería repercutir sobre los niveles de salario: a mayor número de huelgas, el salario real debería mejorar, o por lo menos no bajar.

Al respecto, durante el período democrático 1980-1989 hemos encontrado los siguientes resultados: durante el gobierno de Fernando Belaunde hubo correlación entre huelgas y salarios reales, puesto que los niveles de salarios reales en los sectores de construcción y manufactura se ajustaron en el trimestre siguiente en función de las huelgas; por el contrario, durante el gobierno aprista no existió ninguna correlación entre huelgas y niveles de salario (ver cuadro 7).

Las razones de tan disímil evolución parecen ser las siguientes. Por un lado, el régimen liberal del gobierno belaudista optó por una política ortodoxa por la cual los salarios reales tendieron a ser comprimidos, como parte de la política de ajuste. En estas circunstancias,

Cuadro 7
 Relación entre salarios, sueldos reales y huelgas
 Sectores de manufactura y construcción, 1980-1989
 Información trimestral

Período	Indicador	Manufactura		Construcción	
		Sueldos	Salarios	Sueldos	Salarios
1980-1980	Coef.	0.093	0.094	0.454	0.268
	R ajust.	0.009	0.073	0.044	0.049
	DW	0.524	0.423	0.200	0.494
	F-st.	1.351	4.055	2.800	3.000
* con rezago de un trimestre	Coef.	0.101	0.103	0.212	0.180
	R ajust.	0.015	0.095	-0.012	0.006
	DW	0.459	0.336	0.143	0.418
	F-st.	1.561	4.980	0.545	1.239
1980-1985 Gobierno A.P.	Coef.	0.128	0.157	0.275	0.173
	R ajust.	0.359	0.469	0.119	0.071
	DW	1.079	1.123	0.270	0.474
	F-st.	13.900	21.344	4.118	2.772
* con rezago de un trimestre	Coef.	0.157	0.183	0.139	0.072
	R ajust.	0.565	0.658	-0.005	-0.026
	DW	0.788	1.000	0.213	0.545
	F-st.	29.640	43.430	0.872	0.427
1986-1989 Gobierno APRA	Coef.	0.060	0.032	1.171	0.613
	R ajust.	-0.064	-0.061	0.133	0.051
	DW	0.488	0.392	0.595	0.746
	F-st.	0.098	0.131	3.310	1.820
* con rezago de un trimestre	Coef.	-0.076	0.022	0.835	0.679
	R ajust.	-0.037	-0.071	0.014	0.050
	DW	0.432	0.335	0.267	0.415
	F-st.	0.497	0.062	1.210	1.750

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

la huelga constituyó el último recurso de los trabajadores para evitar la mayor reducción de sus sueldos y salarios. El conflicto, entonces, tuvo aún una solución institucional, pues las huelgas terminaron en general con alguna mejora de los salarios. En cambio, en el gobierno aprista –cuya primera etapa fue expansiva y mejoró los ingresos reales, dentro de su óptica populista redistributiva– las huelgas disminuyeron durante el año 1987. En cambio, desde 1988, debido a la enorme caída de los sueldos y salarios reales por la hiperinflación y la recesión, las posibilidades de manejar y solucionar el conflicto, aun con huelgas, prácticamente desaparecieron.

La evolución de las remuneraciones ha estado bastante más correlacionada al ciclo económico, ya que mejoraron sus niveles en las fases de crecimiento y se redujeron en las fases de recesión. Por lo tanto, las posibilidades de manejo de conflictos dependen sustantivamente de la situación económica. Además, en la medida que existe una tendencia a la disminución de la fuerza laboral asalariada, que indicaría cierta regresión del desarrollo capitalista, pierde peso el conflicto salario/ganancia, mientras que el conflicto capitalismo/no capitalismo va aumentando sus presiones sobre el Estado.

*b. El conflicto entre exportadores e industriales:
Tipo de cambio versus salario real*

El manejo de este conflicto es pendular y está determinado básicamente por la fase del ciclo económico, como vimos en el capítulo anterior. De la observación del manejo de la política cambiaria, así como de las políticas de promoción tanto al sector industrial como exportador (aranceles, subsidios, CERTEX, exoneraciones tributarias) durante los últimos treinta años, se concluye que éstas han estado sesgadas en favor del sector industrial urbano, tal como se refleja en la evolución del tipo de cambio reaP5 ajustado (ver anexo 4) para las importaciones y las exportaciones. El sector exportador sólo se ha visto favorecido durante los períodos de crisis de la balanza de pagos, cuando había la necesidad de devaluar para poder restituir reservas, mien-

15. Se ha tomado como indicador el tipo de cambio real ajustado, es decir, los tipos de cambio oficial promedio anual deflatados por la variación de precios internos y externos relevantes para las exportaciones y las importaciones, ajustados por el nivel de CERTEX promedio para las exportaciones no tradicionales y el arancel promedio para las segundas.

tras que durante la fase expansiva el tipo de cambio ha estado casi siempre atrasado (ver figura 18 y anexo 5).

La evolución del tipo de cambio real señala que el manejo del conflicto a favor de los industriales se ha debido a las siguientes razones: primero, a la importancia política de la producción industrial, sobre todo de bienes salariales; y, segundo, al decrecimiento del sector exportador privado y al crecimiento del sector estatal exportador, que permite un manejo con menores presiones (o sin ellas) del tipo de cambio. El problema esencial de la política cambiaria ha sido el traslado del subsidio cambiario hacia los contribuyentes, creando continuas presiones inflacionistas, sobre todo en los gobiernos populistas.

c. El conflicto regional campo/ciudad: La exclusión permanente

La forma como se ha manejado el conflicto campo/ciudad, entre la industria concentrada básicamente en Lima y en las ciudades y el sector agrícola en el resto del país, se puede observar en la evolución de los términos de intercambio entre estos sectores.

Durante el período en estudio, salvo durante la fase expansiva del gobierno aprista (1986-1987), la tendencia de los precios relativos ha sido adversa al sector agropecuario (ver figura 19). Las causas de esta tendencia son ya conocidas: las políticas económicas priorizaron al sector industrial no sólo en la asignación de recursos (crédito, subsidios, etc.), sino también disminuyendo sus precios con el objetivo de abaratar los bienes salariales y el consumo urbano en general (Alvarez 1983).

En este caso se puede decir que casi no hubo pugna entre los sectores, sino la casi total exclusión del sector agropecuario, debido a su importancia declinante en el propio patrón de crecimiento y a la descapitalización del sector agrario, que empezó desde la década de los 50 y se agudizó durante la primera fase del gobierno militar con la reforma agraria (Hopkins 1981).

La mayor parte de productores agrícolas, localizados básicamente en la región de la sierra, pequeños agricultores campesinos, parceleros y cooperativas no han logrado la suficiente importancia económica como para tener peso político capaz de influir sobre las políticas económicas.

Como consecuencia de ello, su producción e ingresos han depen-

Figura 18: INDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL AJUSTADO
Perú, 1960-1988 (importación y exportación tradicional)

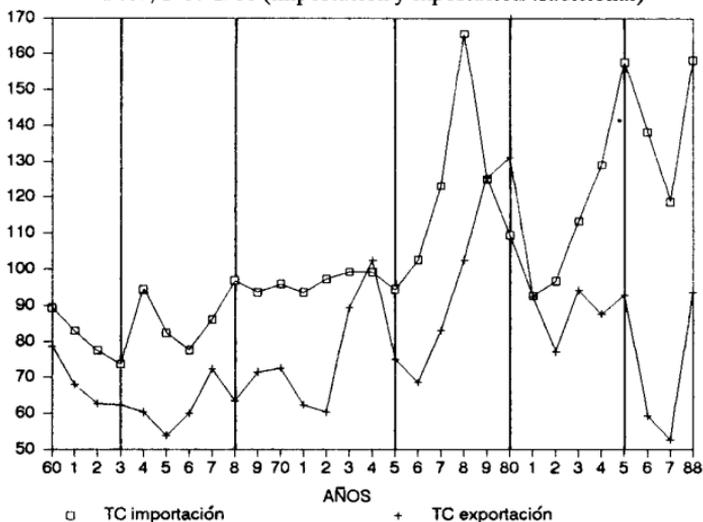
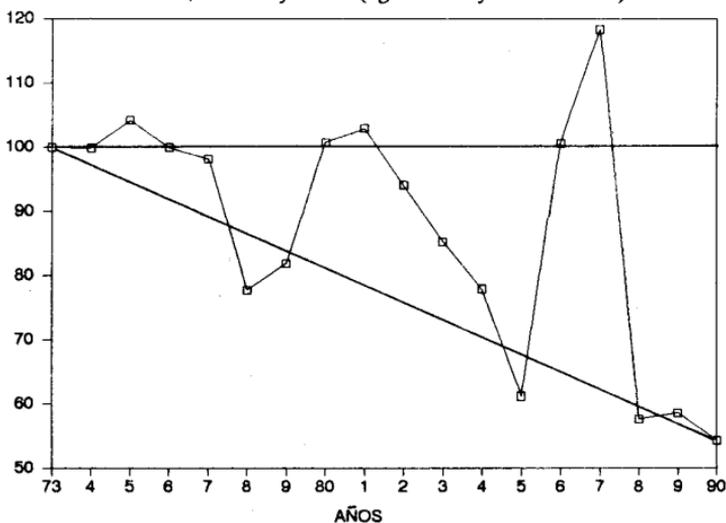


Figura 19: INDICE DE PRECIOS RELATIVOS
Perú, 1973-mayo 1990 (agricultura y manufactura)



dido del clima y del ciclo económico, pero no de las políticas económicas. Por otro lado, el oligopólico sector agro industrial peruano, en el cual hay una fuerte presencia de capital extranjero, utiliza básicamente insumos agrícolas importados, razón por la cual este sector nunca apoyó las reivindicaciones del sector agrícola nacional sino que, por el contrario, se benefició con las políticas de incentivos para el sector industrial, en especial la del tipo de cambio bajo para importar sus insumos y los subsidios.

De ahí que el conflicto regional campo/ciudad se presenta como la pugna por el gasto estatal, en la medida que ésta es la única manera que contrarrestar las tendencias sectoriales/regionales adversas, tanto porque la minería regional tiene escasa relación con su entorno (Gonzales 1989c) como porque la agricultura ha mostrado estancamiento y deterioro en sus términos de intercambio. El conflicto regional también está relacionado al ciclo económico, pues en las fases de crecimiento la economía pública tiene capacidad económica para manejar el conflicto, capacidad de la que carece cuando hay recesión.

Las políticas económicas: Entre el tecnicismo de los economistas y el voluntarismo de los políticos

Cuando iniciamos este estudio pensábamos que existían restricciones políticas al desarrollo económico, es decir que el sistema político funcionaba con autonomía del sistema económico. Sin embargo, la primera conclusión a la que hemos llegado es que la autonomía del sistema político es bastante relativa, pues su evolución está muy influenciada por las fluctuaciones económicas provenientes del patrón de crecimiento peruano. Pero la política influye también sobre la economía, a través de las políticas económicas que buscan corregir las fluctuaciones y las crisis, aunque su capacidad de alterar las normas de funcionamiento económico está limitada por la disponibilidad de recursos fiscales y de divisas. Así, la autonomía política se agota en cada crisis económica y renace, cual ave fénix, después del ajuste económico que permite superar cada crisis.

Esta conclusión llama a reflexionar sobre dos temas: primero, acerca de la equivocada concepción que tienen algunos economistas en relación al carácter exógeno que le asignan a algunos instrumentos o a las políticas económicas mismas; segundo, respecto de los límites económicos que tiene el voluntarismo de los políticos, que a menudo sobreestima las posibilidades de éxito de las políticas económicas.

En relación al primer punto, la experiencia peruana demuestra que las políticas económicas no sólo tienen resultados sobre la economía, sino también sobre el sistema y los comportamientos políticos,

pues repercuten sobre grupos de interés organizados políticamente. En consecuencia, las organizaciones políticas pueden apoyar u oponerse a cierto tipo de política económica por medios no económicos y facilitar o impedir su éxito. En relación al voluntarismo de los políticos, nuestra principal conclusión es que reaccionan tardíamente ante situaciones de desequilibrio económico o de crisis y no tienen en cuenta los límites de funcionamiento de la economía peruana, fundamentalmente porque responden a una visión "cortoplacista", y por las presiones sociales y la inestabilidad política.

El ciclo económico y el carácter pendular de las políticas económicas

Una segunda conclusión es que el ciclo político ha estado relacionado con el ciclo económico de distinta manera antes y después de 1980. Antes de 1980 la inestabilidad del sistema político institucional, traducido en la alternancia de gobiernos civiles y militares, hizo que el ciclo político estuviese decisivamente influenciado por el ciclo económico, es decir, que la popularidad del régimen político durara tanto como la actividad económica fuera creciente, la inflación baja y la disponibilidad de divisas suficiente. Si se presentaba una crisis económica, ésta precipitaba la crisis del régimen político o del gobierno. Después de 1980, con la aprobación de la nueva Constitución y la vuelta al régimen democrático, el ciclo político tiene un nuevo marco institucional, con elecciones regionales y municipales cada tres años y elecciones generales cada cinco, lo que condiciona las políticas económicas pre y poselectorales. En consecuencia, no sólo el ciclo económico influye sobre el ciclo político, sino que éste puede hacerlo también sobre aquél, aunque con limitaciones.

Hasta 1980, entonces, el ciclo económico era exógeno al ciclo político; posteriormente se ha hecho endógeno.

En el Perú se han observado ciclos de larga y corta duración. El ciclo económico de larga duración corresponde al ciclo del modelo primario-exportador y semiindustrial (PESID), que tuvo su crisis estructural a mediados de los años 60, durante el primer gobierno de Fernando Belaunde, pero que "gracias" al endeudamiento externo fue "artificialmente" diferida hasta 1975. El ciclo político de larga duración, congruente con este modelo económico, ha sido el populismo, que, con distintas variantes, ha sobrevivido hasta la fecha. Ciertamen-

te, el populismo no es el producto inmediato y directo de este modelo económico, pues su origen está en la crisis del régimen oligárquico, del cual ha heredado varias características; pero el modelo económico ha influido en la prolongación del populismo por tres décadas.

El ciclo económico de larga duración ha sido el resultado del proceso de subacumulación de capital con exceso de población; es decir, la tasa de inversión ha sido largamente insuficiente para emplear a toda la fuerza de trabajo bajo relaciones asalariadas. El resultado distributivo de largo plazo ha sido una aguda desigualdad en la distribución del ingreso que se ha mantenido inalterable como tendencia a lo largo de estos treinta años. De ahí que el populismo hizo crecer progresivamente el tamaño del Estado, como prerequisite para aliviar las necesidades sociales insatisfechas por la economía de mercado bajo este patrón productivo y distributivo. Por esta razón, la relación entre ciclo económico y político se dio a través del gasto y la inversión pública, que dependió de la evolución del nivel de actividad productiva. En estas circunstancias, el populismo privilegió el corto plazo no sólo como respuesta a presiones sociales y económicas, sino como su característica política inherente.

Esta es la causa por la cual no se pudo hacer el "ajuste estructural" o reestructuración económica a mediados de los años 60, cuando se tuvo que reorientar la industrialización hacia el mercado externo. El sistema político y el populismo no tuvieron la capacidad de evaluar y apreciar tal posibilidad, por su enfrascamiento en el corto plazo y en la coyuntura política.

Los ciclos económicos de corto plazo han fluctuado en torno de la tendencia de larga duración. La dinámica de estos ciclos ha estado marcada por la restricción externa, que ha ocasionado una economía de dos ejes inarticulados, cuya disponibilidad de divisas ha dependido de la oferta exportadora, de la demanda del sector industrial, de factores exógenos internacionales y del flujo neto de capitales externos. Las crisis de los cinco ciclos observados desde 1963 han sobrevenido por déficit de balanza de pagos no corregidos a tiempo por causas políticas. Precisamente una de las políticas clave para entender el ciclo de corto plazo y su relación con el largo plazo ha sido la política cambiaria, que mantuvo sobrevaluado el tipo de cambio casi de manera permanente durante estos treinta años. Esta fue la principal condición económica de funcionamiento del populismo, puesto que tipo de cam-

bio barato significa alto nivel de actividad industrial, salarios reales elevados y demanda interna, es decir, ha favorecido a la clientela política urbana.

En el corto plazo, el tipo de cambio sobrevaluado ha acompañado casi invariablemente a la fase expansiva del ciclo, hasta que las reservas internacionales se agotaran y se entrara en una severa crisis de balanza de pagos, ante lo cual no quedaba otra receta que la ortodoxa, para corregir los desequilibrios, incluido la devaluación para equilibrar el sector externo. De ahí que cada gobierno estudiado ha tenido una fase expansiva de distinto estilo populista y una fase recesiva ortodoxa y liberal, como configuración básica del ciclo económico y político. Las políticas económicas han sido pendulares ya sea dentro de un mismo gobierno, como fueron los dos de Fernando Belaunde, o de gobierno a gobierno como fue con Velasco (populista) por Belaunde (liberal), luego Morales (liberal) por Velasco, García (populista) por Belaunde (liberal) y Fujimori (liberal) por García (populista).

Es en el corto plazo cuando se observa la inestabilidad política como una norma. Sin embargo, sus repercusiones trascienden al largo plazo, pues inhiben la inversión, lo que repercute en la inestabilidad económica de corto plazo, creándose un círculo perverso que inhibe el desarrollo.

También en los ciclos de corto plazo hemos visto que los gobiernos aplican políticas de ajuste económico con un retraso promedio de un año y medio. Los políticos, entrampados en el corto plazo, no vislumbran las crisis a tiempo, o simplemente resulta dañino para su popularidad realizar los ajustes necesarios, a tal punto que cuando deciden efectuarlos los desequilibrios ya se han acumulado y la política de estabilización resulta drásticamente ortodoxa, lo cual mueve el péndulo hacia el otro extremo. Comienza así una etapa de recuperación de divisas y recursos fiscales hasta que se acumulan en cantidad suficiente para volver nuevamente al populismo e intervencionismo. Esto se debe en parte a que las instituciones económicas y políticas no están diseñadas para controlar o restringir cambios bruscos en las políticas económicas.

La tardanza en los ajustes estructurales y de corto plazo es uno de los problemas que ha repercutido de manera muy importante en la estabilidad política y económica y que debe ser superado si se aspira al desarrollo y a mantener la democracia.

La retroalimentación entre inestabilidad económica y política y las posibilidades de gobernar

El Perú ha sido uno de los países suramericanos con mayor grado de inestabilidad económica, sólo superada por Argentina y Bolivia (hasta 1985) lo que se ha reflejado en una también severa inestabilidad política. Si bien las causas estructurales se encuentran en el modelo de crecimiento, en la presión demográfica y en el estilo político de corte populista, han existido también causas institucionales que han hecho del Perú un país difícil de gobernar, sobre todo bajo regímenes democráticos.

Los dos tipos de instituciones que han contribuido a la inestabilidad son las instituciones económicas del Estado que regulan y ejecutan las políticas económicas y las instituciones políticas, es decir los partidos políticos, que deberían ser el nexo entre los individuos y el Estado. Observamos que las instituciones, en lugar de contribuir a reducir las fluctuaciones económicas, tienden a ampliarlas o a no controlarlas, esto se debe básicamente a la inestabilidad normativa, a los continuos cambios de las mismas instituciones y a las rigideces burocráticas. Por el lado de los partidos políticos, todo indica que son intermediarios parciales de distintos fragmentos sociales con escasa capacidad de llegar a consensos para gobernar.

El problema esencial de la estructura institucional es que no logra impedir que las políticas económicas oscilen de la ortodoxia más liberal a la heterodoxia más intervencionista; así, no es capaz de fijar topes a ciertas medidas ni por el lado de las instituciones ejecutoras de las políticas económicas, como los ministerios, ni por el lado de las instituciones fiscalizadoras, como el Parlamento, la contraloría o los partidos políticos.

En estas circunstancias, paradójicamente, ha sido muy fácil "mandar" en el Perú, pues cualquier gobierno puede prácticamente hacer lo que le plazca en materia de política económica sin que haya la fiscalización social (*accountability*) necesaria, pero ha sido muy difícil "gobernar", es decir, articular a todos los segmentos sociales y hacerlos participar en un proyecto común de país, donde las políticas económicas sean el medio para llegar a este objetivo.

De ahí que cuanto más aguda se ha hecho la crisis económica y se ha agravado la inestabilidad política, el país se ha hecho ingober-

nable, pues las instituciones que articulan los segmentos sociales y los hacen participar se han debilitado. No cabe duda de que son necesarias reformas institucionales para gobernar el Perú; sin embargo, no es fácil cambiar instituciones cuando éstas son endógenas, es decir, cuando su funcionamiento depende de cómo está organizada la economía y la política. Es aquí donde nos encontramos con el problema de la fragmentación socioeconómica, donde parece estar el origen profundo de la inestabilidad.

Fragmentación socioeconómica y subdesarrollo

Una de las principales causas del subdesarrollo del Perú durante los últimos 30 años ha sido de origen interno, es decir, la inestabilidad económica y política que ha impedido crear condiciones favorables para la inversión y la redistribución de ingresos. Esta conclusión es contraria a las teorías dependencistas, o por lo menos reduce el poder explicativo de la dependencia externa como causa principal del subdesarrollo en el Perú.

Pero, ¿a qué se debe la inestabilidad económica y política? A la fragmentación socioeconómica que da lugar a la existencia de intereses económicos y políticos fragmentados, a menudo en conflicto. Esta fragmentación se presenta bajo diversas formas. En primer lugar, como la relativa y mediatizada articulación de los sectores productivos, que, de acuerdo a nuestro análisis de insumo-producto, se articulan en función de los insumos importados y de la demanda interna, ambos dependientes de la estabilidad de las políticas económicas. En segundo lugar, como la segmentación de las economías regionales, donde se observa claramente que los diferentes tipos de región en el Perú tienen ciclos económicos distintos: cuando Lima y la costa crecen, la sierra apenas deja su estancamiento; no hay un "ciclo económico nacional", sino varios ciclos regionales. En consecuencia, los intereses de las distintas regiones son divergentes. En tercer lugar, como la desigualdad distributiva, cuya estructura no ha variado sustantivamente en los últimos cuarenta años. Un descubrimiento complementario de nuestra investigación es que no solamente hay desigualdad, sino que ella está segmentada, puesto que entre los segmentos capitalistas y no capitalistas no parecen existir relaciones distributivas funcionales, o sea que la pobreza de unos no se explica necesariamente por la riqueza de los otros, y viceversa.

Estas segmentaciones y articulaciones parciales de la economía no son otra cosa que el insuficiente desarrollo de la economía de mercado en el Perú, cuyas debilidades y desarticulaciones son suplidas por el Estado, que se constituyó en "el articulador" de los segmentos y regiones. Sin embargo, dicha capacidad de reemplazar al mercado ha dependido del ciclo económico: cuando éste ha sido creciente, el Estado ha articulado los distintos segmentos y ha existido cierta estabilidad; en las épocas de las crisis y depresión sucedió lo contrario.

Es obvio que bajo estas circunstancias las políticas económicas tienen efectos fundamentalmente segmentados, y, en consecuencia, los intereses de los distintos segmentos productivos y/o regionales no son necesariamente compatibles, lo que crea condiciones para los conflictos distributivos y para la inestabilidad política.

Fragmentación, conflicto y gobernabilidad

La fragmentación socioeconómica bajo condiciones de subacumulación y crisis cíclicas lleva necesariamente al conflicto entre grupos sociales favorecidos y no favorecidos por distintos tipos de política económica. El conflicto aparece cuando los medios para reproducir el lugar y rol que un grupo asume tener en la sociedad no es suficiente o no es suministrado por el mercado o el Estado, en relación a un grupo antagónico. De ahí que desde el punto de vista económico el conflicto esté asociado al problema distributivo en sus distintas facetas.

En el Perú, por su fragmentación, existen varios conflictos distributivos: entre el capital y el trabajo por la participación en el valor agregado; entre Lima y el resto de regiones del Perú por los términos de intercambio y el gasto estatal. El problema es cómo se han resuelto estos conflictos. En realidad muy fácilmente: por la *exclusión*. La fragmentación socioeconómica ha determinado que la "mejor" solución haya sido la exclusión o reducción de la parte del opositor en el conflicto. Para ello, o quizá como producto de esta práctica, la "organización de interés" en torno de gremios o partidos políticos ha dado lugar a la creación de partidos exclusivos y excluyentes por segmentos sociales, cuyo objetivo ha sido defender sus intereses particulares excluyendo al resto, en la medida de la escasez de recursos. Una economía pobre y con dificultades para crecer tiende a fragmentarse, simplemente porque hay poco que repartir.

Los diferentes conflictos se han manejado desde los distintos gobiernos sobre la base de la disponibilidad de recursos fiscales y según la fase del ciclo económico. Cuando la economía estatal anduvo bien por la expansión económica, los conflictos tuvieron solución sin exacerbar la inestabilidad política; en cambio, durante la fase de crisis y cuando la economía estatal no contó con los recursos suficientes, los conflictos se resolvieron por la exclusión. Bajo el modelo de desarrollo vigente algunos sectores, como la agricultura y los campesinos, fueron sistemática y permanentemente excluidos, debido a su escasa importancia económica para el consumo urbano, la generación de divisas o como mano de obra.

En síntesis, el Perú fue gobernable durante los períodos expansivos, porque los gobiernos pudieron manejar los conflictos. En épocas de recesión el país se hace altamente ingobernable y muy conflictivo. De ahí que cuando los conflictos se hacen más agudos la solución deja de ser económica y se vuelve política, ya sea mediante el cambio de régimen o el cambio de gobierno.

¿Hay alguna salida para un país así?

El problema esencial radica en cómo hacer gobernable el Perú de manera permanente. Es decir, cómo se logra que las inestabilidades económicas y políticas no se retroalimenten y reduzcan sus oscilaciones. Si entendemos por gobernabilidad la capacidad de arbitraje y solución institucionalizada de los conflictos desde el Estado, dada una economía de mercado como la peruana, la solución se encuentra en varios niveles, lo que quiere decir que es una solución compleja, aunque no imposible.

Un primer punto es que cualquier política futura de ajuste de corto plazo tiene que formar parte de un proceso de cambio del modelo económico que impera en el Perú. Nos parece que la solución razonable para la gobernabilidad es la combinación de una economía exportadora con una que se industrialice y reconvierta su industria hacia una economía abierta, con lo cual se "debería" lograr una mayor relación intersectorial y regional. No cabe duda de que se requieren cambios en la estructura productiva y distributiva, pero también en las instituciones económicas y políticas.

El problema es cómo y quién hace el cambio, pues en un país de

intereses fragmentados, todos querrán hacer el cambio en función de sus intereses particulares. Históricamente, el gran agente del cambio de modelo económico ha sido el Estado; hoy parece dejar de serlo, tanto por su profunda crisis económica como por su crisis institucional. Pero aun para su propia transformación requiere de capacidad y recursos, los cuales no pueden venir de otro lado que no sean los partidos políticos y gremios, quienes deberían transformarse simultáneamente con la reforma del Estado, pues hacen parte de él. Como consecuencia, las políticas económicas y los instrumentos utilizados para cambiar el modelo de crecimiento *deben* tener como norma la reducción de sus oscilaciones. Un ejemplo concreto sería la creación de una "banda cambiaria" que limite la mantención de tasas sobrevaluadas o de extremas devaluaciones, lo que significaría un acuerdo entre exportadores e industriales, aunque el mejor acuerdo sería que los industriales sean exportadores o que los exportadores se industrialicen.

Complementariamente, las instituciones económicas y políticas deberían cambiar. Puesto que son endógenas, deberían contribuir a que se reduzcan las oscilaciones en la orientación de las políticas económicas; propugnando menos ortodoxia y heterodoxia extremas y más pragmatismo intermedio. Para esto se requiere otorgar mayor autonomía a algunas instituciones claves, como la Dirección de Contribuciones (hoy SUNAT), las instituciones que fijan precios y salarios o respetar la autonomía del Banco Central de Reserva. En buena medida, se trataría de descentralizar y repartir el poder hacia instituciones menos pasajeras que un gobierno y representantes de los sectores en conflicto.

En estas circunstancias, el conflicto ya no sería manejado solamente por el gobierno de turno, sino también por un conjunto de instituciones distintas cuya estabilidad no podría ser fácilmente alterada por cualquier gobierno.

En definitiva, lo que se buscaría es estabilizar las pasiones políticas y los intereses económicos para crear progresivamente un clima de "confianza", que es una condición *sine qua non* para la inversión y el crecimiento, única forma de mejorar la capacidad de negociación de las partes en conflicto y reducir progresivamente las soluciones por exclusión.

Queda finalmente la pregunta esencial: ¿quién le pone el cascabel al gato? Es decir, ¿quién y cómo se deberían iniciar estos cambios en

democracia? A nuestro entender existen dos vías. En primer lugar, un acuerdo o consenso mínimo entre los partidos políticos, gremios e instituciones con legitimidad, para reformar el Estado, sus instituciones y las normas esenciales de las políticas económicas. La historia registra que este tipo de acuerdos se han dado sólo en circunstancias de *amenaza extrema* de desintegración nacional o guerra, en general para "salvar a la patria". En el Perú, hoy, pareciera que estamos muy próximos a esta situación. En segundo lugar, la del ajuste estructural, la liberalización de mercados y la reducción del papel del Estado, que dejaría al mercado la solución de todos los conflictos en base a la tutela financiera internacional. Una propuesta como ésta es de pronóstico reservado.

Para concluir, si deseamos que el Perú sea un país gobernable y se encamine hacia el desarrollo es necesario que el péndulo de las políticas económicas sea menos oscilante. Esto sólo será posible si los intereses particulares se integran a través del mercado o de instituciones y constituyen un sistema de contrapesos de poder económico y político, donde la negociación, el acuerdo y la fiscalización social (*accountability*) se constituyan en normas esenciales para la formulación de las políticas económicas y en general para la gestión pública.

ANEXOS

Anexo 1

Producto bruto interno y población¹

Años	PBI ²	Tasa crec.	Población ³	Tasa crec.	PBI	Tasa crec.
		PBI		pob.		p. cápita
1960	140638	--	9931	2.8	14161.51	--
1961	152482	8.42	10209	2.8	14935.93	5.47
1962	166245	9.03	10495	2.8	15840.51	6.06
1963	173009	4.07	10789	2.8	16036.01	1.23
1964	185369	7.14	11091	2.8	16713.66	4.23
1965	194407	4.88	11401	2.8	17051.13	2.02
1966	208112	7.05	11721	2.8	17756.01	4.13
1967	215424	3.51	12049	2.8	17879.25	0.69
1968	215363	-0.03	12386	2.8	17387.34	-2.75
1969	224272	4.14	12733	2.8	17613.43	1.30
1970	260666	16.23	13193	2.8	19757.90	12.18
1971	253014	-2.94	13562	2.8	18655.54	-5.58
1972	267782	5.84	13942	2.8	19206.64	2.95
1973	284384	6.20	14333	2.8	19841.85	3.31
1974	303879	6.86	14734	2.8	20624.55	3.94
1975	311131	2.39	15146	2.8	20541.59	-0.40
1976	321483	3.33	15570	2.8	20646.94	0.51
1977	320640	-0.26	16006	2.8	20031.90	-2.98
1978	314969	-1.77	16455	2.8	19141.64	-4.44
1979	328527	4.30	16915	2.8	19421.79	1.46
1980	337979	2.88	17295.3	2.7	19541.66	0.62
1981	348319	3.06	17762	2.7	19610.34	0.35
1982	351422	0.89	18225.7	2.6	19281.67	-1.68
1983	309317	-11.98	18707	2.6	16534.82	-14.25
1984	323958	4.73	19197.9	2.6	16874.65	2.06
1985	330272	1.95	19697.5	2.6	16767.20	-0.64
1986	358664	8.60	20207.1	2.6	17749.40	5.86
1987	383363	6.89	20727.1	2.6	18495.73	4.20
1988	356528	-7.00	21255.9	2.5	16773.13	-9.31
1989	315403	-11.53	21791.5	2.5	14473.67	-13.71

Fuente: Población: Cuánto S.A., Perú en números, 1990; PBI: BCR. Memorias.

¹Población estimada y proyectada el 30 de junio de cada año.

²En millones de intis a precios constantes de 1970.

³Miles de habitantes.

Anexo 2

Deuda externa total, 1963-1989* (millones de dólares)

Años	Pública largo plazo	Privada largo plazo	Corto plazo pública y privada	Deuda total	Deuda per cápita	Deuda pública per cápita
1963	237	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	22
1964	312	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	29
1965	422	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	39
1966	580	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	54
1967	686	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	64
1968	788	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	73
1969	931	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	86
1970	986	1204	1491	3681	279	91
1971	1031	1211	1450	3692	271	95
1972	1188	1182	1462	3832	276	110
1973	1508	1202	1423	4133	289	140
1974	2182	1260	1796	5238	356	202
1975	3066	1286	1905	6257	414	284
1976	3939	1311	2134	7384	473	365
1977	4937	1326	2304	8567	535	457
1978	5836	1340	2099	9325	565	545
1979	6633	1308	1393	9334	552	614
1980	6753	1373	1469	9595	555	625
1981	6582	1508	1516	9606	540	609
1982	7532	1665	2268	11465	630	697
1983	9345	1580	1520	12445	666	865
1984	10510	1466	1362	13338	695	973
1985	11287	1342	1092	13721	696	1045
1986	11856	1344	1277	14477	717	1098
1987	12617	1400	1356	15373	743	1168
1988	13292	1452	1749	16493	774	1231
1989	13597	1448	1478	16523	758	1259

Fuente: BCR, *Memorias*, varios números; Cuánto S.A., **Perú en números, 1990**.

* Monto de la deuda hasta setiembre de 1989.

Anexo 3
Evolución de sueldos y salarios promedio de los trabajadores
de la actividad privada; índice de empleo por sectores,
Lima Metropolitana, 1980-1990
(1979 = 100)

Año	Trim.	Índice			Índice de empleo		
		Sueldos	Salarios	Global	Manufac.	Comercio	Servicios
1980	I	101.18	98.17	100.72	101.51	100.53	100.13
	II	108.62	109.33	101.16	101.97	100.39	101.13
	III	106.39	102.08	101.39	102.28	100.45	101.43
	IV	110.70	110.40	102.73	103.63	102.11	102.44
1981	I	108.26	102.79	102.54	103.72	101.74	102.17
	II	105.00	102.12	102.71	103.46	102.68	101.99
	III	105.94	103.34	102.86	103.20	102.68	102.71
	IV	114.77	104.68	104.02	103.20	105.61	103.24
1982	I	121.47	106.69	104.73	101.90	107.90	104.40
	II	118.03	105.24	105.20	102.00	107.80	105.80
	III	118.40	105.70	104.67	101.20	106.40	106.40
	IV	115.70	104.70	104.40	101.50	105.00	106.70
1983	I	112.00	97.30	103.40	99.80	103.40	107.00
	II	101.40	89.70	102.17	97.50	101.60	107.40
	III	94.70	82.40	100.23	94.60	98.70	107.40
	IV	97.30	82.20	98.93	93.00	97.80	106.00
1984	I	97.50	77.00	95.83	87.90	95.70	103.90
	II	90.00	73.60	93.97	85.80	91.90	104.20
	III	93.90	74.80	93.13	85.20	89.70	104.50
	IV	91.60	72.60	93.73	85.40	90.10	105.70
1985	I	87.90	65.80	92.10	85.07	91.17	106.03
	II	81.50	60.20	91.67	85.10	2.41	105.17
	III	82.70	59.10	91.47	84.47	89.47	105.67
	IV	89.50	69.10	92.60	85.37	91.47	106.80
1986	I	98.40	71.30	93.90	87.43	91.73	107.07
	II	101.45	78.45	94.80	88.67	91.60	107.73
	III	105.00	86.60	96.33	90.60	93.07	108.67
	IV	109.45	90.70	98.77	93.80	96.77	109.07
1987	I	108.80	84.30	99.47	95.07	94.17	109.83
	II	108.25	87.40	101.13	97.00	95.00	110.83
	III	106.00	93.50	101.70	98.00	95.30	110.87
	IV	109.15	90.45	103.63	100.70	98.63	111.07
1988	I	104.90	85.40	102.17	97.97	97.33	111.00
	II	96.10	75.20	101.80	97.17	97.50	111.43
	III	86.20	66.10	101.41	96.37	95.60	112.27
	IV	51.28	44.11	99.74	91.07	95.90	112.27
1989	I	51.67	48.50	95.60	86.87	91.90	112.07
	II	39.67	32.07	93.67	84.10	89.70	111.93
	III	41.34	34.93	92.97	83.63	86.87	111.80
	IV	44.39	36.18	94.20	85.90	87.07	111.67
1990	I			93.83	86.13	90.13	111.50

Fuente: DGE-INE.

Anexo 4

Indices de tipos de cambio real ajustados
(1950 = 100)

Años	Importación ¹	Exportación tradicional ²	Exportación no tradicional ³
1960	89.36	78.65	112.04
1961	82.94	68.04	98.94
1962	77.54	62.84	93.13
1963	73.76	62.40	87.72
1964	94.49	60.39	80.06
1965	82.37	53.94	69.77
1966	77.63	59.97	65.55
1967	86.11	72.46	88.49
1968	96.85	63.55	81.57
1969	93.75	71.49	80.64
1970	95.91	72.66	80.16
1971	93.66	62.32	77.87
1972	97.34	60.39	75.15
1973	99.30	89.37	74.89
1974	99.24	102.56	78.36
1975	94.46	74.99	70.62
1976	102.57	68.60	70.05
1977	123.17	82.97	83.33
1978	165.58	102.57	106.74
1979	125.01	125.39	103.43
1980	109.46	131.08	97.18
1981	92.69	92.45	89.33
1982	96.69	77.06	92.56
1983	113.28	94.23	102.65
1984	128.99	87.65	107.57
1985	157.66	92.90	128.36
1986	138.22	59.22	93.42
1987	118.69	52.74	75.44
1988	158.30	93.67	81.82

Fuente. César Ferrari. **Comercio exterior y desarrollo.** Fundación F. Ebert, Lima, 1990.

¹Deflatada por la inflación interna-externa (siete socios comerciales) y ajustada por arancel promedio.

²Deflatada por la inflación interna-externa (índice de precios de exportación tradicional).

³Deflatada por la inflación interna-externa (IPM industrial) de los Estados Unidos y ajustada por CERTEX promedio.

Anexo 5

Nivel de adelanto o atraso cambiario
(1950 = 100)

Años	Importación ¹	Exportación tradicional ²	Exportación no tradicional ³
1960	-10.64	-21.35	12.04
1961	-17.06	-31.96	-1.06
1962	-22.46	-37.16	-6.87
1963	-26.24	-37.60	-12.28
1964	-5.51	-39.61	-19.94
1965	-17.63	-46.06	-30.23
1966	-22.37	-40.03	-34.45
1967	-13.89	-27.54	-11.51
1968	-3.15	-36.54	-18.43
1969	-6.25	-28.51	-19.36
1970	-4.09	-27.34	-19.84
1971	-6.34	-37.58	-22.13
1972	-2.66	-39.51	-24.85
1973	-0.70	-10.63	-25.11
1974	-0.76	2.56	-21.64
1975	-5.54	-25.01	-29.38
1976	2.57	-31.40	-29.95
1977	23.17	-17.03	-16.67
1978	65.58	2.57	6.74
1979	25.01	25.39	3.43
1980	9.46	31.08	-2.82
1981	-7.31	-7.55	-10.67
1982	-3.31	-22.94	-7.44
1983	13.28	-5.77	2.65
1984	28.99	-12.35	7.57
1985	57.66	-7.10	28.36
1986	38.22	-40.78	-6.58
1987	18.69	-47.26	-24.56
1988	58.30	-6.33	-18.18

Fuente. César Ferrari. **Comercio exterior y desarrollo.** Fundación F. Ebert, Lima, 1990.

BIBLIOGRAFIA

ALARCO, Germán y Patricia DEL HIERRO

1989 *La inversión en el Perú: Determinantes, financiamiento y requerimientos futuros*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.

1990 *Economía peruana 1985-1990. Enseñanzas de la expansión y el colapso*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.

ALVAREZ, Elena

1983 *Política económica y agricultura en el Perú, 1969-1979*. Serie Estudios de la sociedad rural, IEP, Lima.

AMADEO, Edward J. y Tarig BANURI

1990 "Política económica y manejo de conflicto", en *El Trimestre Económico* N° 225, vol. LVII (1), enero-marzo, México.

AMSDEN, Alice H.

1990 "Un crecimiento rápido con los precios 'equivocados'". Ponencia presentada al Coloquio Internacional Ideología, Empresa y Desarrollo. Instituto de Investigación para el Desarrollo Económico Nacional (IDIDEN), Lima.

BAER, Werner, Dan BILLER y Curtis McDONALD

1987 "Austeridad bajo diferentes regímenes políticos: El caso de Brasil", en revista *Economía*, Departamento de Economía, PUC, vol. X, N° 19, junio, Lima.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

Memorias, 1962-1988.

CEPAL

- 1990 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. División de Estadística y Proyecciones.

CLEAVES, Peter S. y Martin J. SCURRAH

- 1980 *Agriculture, Bureaucracy, and Military Government in Peru*. Cornell University Press, Ithaca and London.

COTLER, Julio

- 1978 *Clase, Estado y Nación*. IEP, Lima.
 1980 *Democracia e integración nacional*. Colección Mínima N° 8, IEP, Lima.
 1990 "Partidos políticos y la inestabilidad democrática del Perú". Ponencia al seminario Party Systems in Latin America. The Helen Kellog Institute (octubre). IEP, Lima (Ms.).

CUÁNTO S.A.

- 1990 *Perú en números 1990*. Lima.

DANCOURT, Oscar

- 1986 *Sobre las políticas macroeconómicas en el Perú 1970-1984*. Documento de Trabajo N° 4, IEP, Lima.

DANCOURT, Oscar e Ivory YONG

- 1989 "Sobre la hiperinflación peruana", en revista *Economía*, Departamento de Economía, PUC, vol. XII/N° 23, Lima.

DE HABICH, Midori

- 1989 "Un análisis exploratorio de la distribución del ingreso en el Perú". Banco Central de Reserva del Perú, Lima (Ms.).

DÍAZ ALEJANDRO, Carlos F.

- 1981 "Southern Cone Stabilization Plans", en William R. Cline & Sidney Weintraub, *Economic Stabilization in Developing Countries*. The Brookings Institution, Washington D.C.

DORNBUSCH, R. y S. EDWARDS

- 1989 "Economic Crises and the Macroeconomics of Populism in Latin America: Lessons from Chile and Peru". Presented at the second meeting of IASE. Bogotá, Colombia.

DURAND, Francisco

- 1987 *Los empresarios y la concertación*. Fundación Friedrich Ebert, Serie Diagnóstico y Debate N° 23, Lima.

ESAN

- 1983 *El sistema tributario del Perú*. Mosca Azul Editores, Lima.

FERRARI, César A.

- 1989 *Política económica: Teoría y práctica en el Perú*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.

- 1990 *Comercio exterior y desarrollo*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.

FIGUEROA, Adolfo

- 1982 *El problema distributivo en diferentes contextos socio políticos y económicos: Perú 1950-1980*. Documento de Trabajo N° 51, CISEPA, PUC, Lima.

- 1991 "La distribución de la crisis y la crisis de la distribución", en Efraín Gonzales (comp.), *Nuevos rumbos para el desarrollo del Perú y América Latina*. IEP, Lima.

FISHLOW, Albert

- 1990 "The Latin America State", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, N° 3.

FISK, E.K.

- 1975 "The Response on Nonmonetary Production Units to Contact with the Exchange Economy", en *Agriculture in Development Theory*. Yale University Press, Ed. Lloyd G. Reynolds.

FITZGERALD, E.V.K.

- 1981 *La economía política del Perú 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital*. IEP, Lima.

FRENKEL, Roberto

- 1989 *El régimen de alta inflación y el nivel de actividad*. Documento N° 26, CEDES, Buenos Aires.

GHAI, Dharam (ed.)

- 1991 *The IMF and The South: The Social Impact of Crisis and Adjustment*. Zed Books, London.

GIESECKE, A. (ed.).

- 1989 "Burocracia, democratización y sociedad". Conversaciones sobre la administración pública peruana. CONCYTEC, FOMCIENCIAS y Centro, Lima.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1976 "L'Inflation au Pérou". Tesis doctoral. Universidad de la Sorbona, París I.
- 1982 *Economías regionales del Perú*. IEP, Serie Estudios Económicos N° 6, Lima.
- 1984 *La economía de la comunidad campesina*. IEP, Serie Estudios Económicos N° 8, Lima.
- 1985 *Inflación, distribución y regiones en el Perú* (apuntes preliminares). Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- 1986a "El reto de la distribución del ingreso en el Perú", en *Perú Promesa*. Universidad del Pacífico, Lima.
- 1986b *Crisis y democracia: el Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo*. Documento de Trabajo N° 21, IEP, Lima.
- 1988 "El reto de la distribución de ingresos", en *Perú: Reto y respuesta*. Universidad del Pacífico, Lima.
- 1989a "Hacia la reestructuración económica del Perú con equidad". IEP, Lima (Ms.).
- 1989b "Under Accumulation and Desintegration in Peru: Economic and Political Crisis". Conferencia internacional Economic Crisis and Third World Countries: Impact and Response, Kingston, Jamaica, UNRISD, Ginebra.
- 1989c *Problemas económicos de la regionalización en el Perú*. Documento de Trabajo N° 32, IEP, Lima.
- 1989d *Economía para la democracia*. Serie de Estudios Económicos, (comp.) IEP, Lima.
- 1990 "Población peruana: De la crisis al desarrollo". Intercampus XXIX, Universidad del Pacífico, Lima.
- 1991 *Nuevos rumbos para el desarrollo del Perú y América Latina*. (comp.) Serie América Problema, IEP, Lima.

HERRERA, César

- 1985 *Inflación, política devaluatoria y apertura externa en el Perú: 1978-1984*. Documento de Trabajo N° 7, IEP, Lima.

- 1989 *Restricción de divisas. Efectos macroeconómicos y alternativas de política*. Documento de Trabajo N° 29, IEP, Lima.

HERZKA, Claudio

- 1983 "Factores relevantes para las opciones del presente". Exposiciones complementarias, revista *Pensamiento Iberoamericano* N° 4, ICI-CEPAL, Madrid.

HEYMANN, Daniel y Fernando NAVAJAS

- 1989 "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970-1987", en *Desarrollo Económico*, vol. 29, N° 115.

HIRSCHMANN, Albert

- 1978 *Las pasiones y los intereses*. F.C.E., México.
1987 *L'economia Politica come Scienza Morale e Sociale*. Lignori Editore, Napoli, Italia.
1989 "Contra la noción de 'una cosa por vez'", en revista *Desarrollo Económico*, vol. 29, N° 115, Buenos Aires.

HOPKINS, Raúl

- 1981 *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana 1944-1969*. IEP, Lima.
1989 "Políticas económicas y desarrollo agropecuario: La experiencia peruana reciente". IEP, Lima (Ms.).

IGUÍÑIZ, Javier

- 1983 "Perspectiva y opciones frente a la crisis", en revista *Pensamiento Iberoamericano* N° 4, ICI-CEPAL, Madrid.
1985 *Crisis y fluctuaciones en la economía peruana 1950-1973*. Avances de Investigación, Tarea, Lima.
1986 *El proceso de ajuste en el Perú, 1975-1985*. Documento de Trabajo N° 67, CISEPA, PUC, Lima.

IGUÍÑIZ, Javier y José TÁVARA

- 1985 *Crecimiento económico y restricción externa*. Fundación Friedrich Ebert, serie Diagnóstico y Debate N° 12, Lima.

INGBERMAN, Daniel E. y Robert P. INMAN

- 1987 "The Political Economy of Fiscal Policy". National Bureau of Economic Research Working Paper N° 2405, Cambridge.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

- 1989 *Perú: Compendio estadístico 1988*. Lima
 1990 *Perú: Compendio estadístico 1989-1990*. Lima.

JIMÉNEZ, Félix

- 1989 *Economía peruana: Límites internos y externos al crecimiento económico*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.

KALECKI, Michal

- 1980 *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*. Editorial Crítica, Barcelona.

KAY, Cristóbal

- 1989 *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Routledge, London and New York.

KUCZYNSKI, Pedro P.

- 1980 *Democracia bajo presión económica*. Mosca Azul Editores, Lima.

LARIOS, Fernando J.

- 1989 *Impacto de la política cambiaria sobre el sector agrario en el Perú*. Fundación Friedrich Ebert, Serie Diagnóstico y Debate N° 43, Lima.

MARTINELLI, César y Jorge CHINEY

- 1991 "Efectos de largo plazo de las crisis de ajuste en el Perú". Documento de Trabajo N° 29, IEP, Lima.

McCLINTOCK, C. y A.F. LOWENTHAL (comps.)

- 1985 *El gobierno militar: Una experiencia peruana, 1968-1980*. IEP, Lima.

O'BRIEN, Josselyn

- 1989 "An Evaluation of Populist Policies during the Military Regime of Peru 1968-1975. The Case of the Industrial Community". Thesis of Master of Arts. Institute of Latin American Studies, University of Texas.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (ONEC)

- 1969 *Anuario estadístico del Perú 1969*. Vol. XVIII, Lima.

OLIVERA, J.

- 1967 "Money, Prices and Fiscal Lags: A Note on the Dynamics of Inflation". Banca Nazionale del Lavoro. *Quarterly Review* N° 26.

PEASE GARCÍA, Henry

- 1977 *El ocaso del poder oligárquico: lucha política en la escena oficial*. DESCO, Lima.

PINZÁS, Teobaldo

- 1981 *La economía peruana 1950-1978. Ensayo bibliográfico*. IEP, Lima.

PLATIEAU, J.P.

- 1985 *The state paradox in economically backward countries*. Cahiers de la Faculté des Sciences Economiques et Sociales de Namur, Bélgica.

QUISPE, Myriam

- 1987 "Relaciones de causalidad entre gastos e ingresos del gobierno", en revista *Economía*, Departamento de Economía, PUC, vol. X, N° 19, Lima.

RESTREPO, Luis A.

- 1990 "Relación entre la sociedad civil y el Estado", en *Análisis Político*, N° 9, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, Colombia.

ROMERO BIDEGARAY, Lucía

- 1991 "Intervención del Estado en la dinámica de los salarios nominales en el Perú, 1980-1990". Tesis de maestría, PUC-Río de Janeiro, Brasil.

RUIZ, Liliana

- 1980 "Términos de intercambio campo/ciudad". Tesis de bachiller, PUC, Lima.

SACHS, Jeffrey D.

- 1989 "Social Conflict and Populist Policies in Latin America". National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 2897, Cambridge.

SCHYDLOWSKY, Daniel M.

- 1986 "The Tragedy of Lost Opportunity in Peru", en Jonathan Hartlyn & Samuel A. Morley (eds.), *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change*. Westview Press, Boulder.

SEN, Amartya

- 1983 "Los bienes y la gente", en revista *Comercio Exterior*, México.
 1984 *Rights and Capabilities Resources, Values and Development*. Harvard University Press.

SKIDMORE, Thomas

- 1978 "A Case Study in Comparative Public Policy: The Economic Dimensions of Populism in Argentina and Brazil". The Wilson Center, Working Papers N° 3, Washington D.C.

TANZI, Vittorio

- 1977 "Inflation, Lags and the Real Value of Tax Revenue". FMI Staff Papers in Collection, N° 1.
 1978 "Ciclos en la economía peruana actual: Avances de una investigación", en revista *Economía*, vol. I, N° 2, PUC, Lima.

TELLO, Mario D.

- 1989 *Exportaciones y crecimiento económico en el Perú 1950-1987*. Fundación Friedrich Ebert, Serie Diagnóstico y Debate N° 44, Lima.

THORP, Rosemary

- 1967 "Inflation and Orthodox Economic Policy in Peru", en *Bulletin Oxford University*. Institute of Economics and Statistics, vol. 29, N° 3, agosto.

THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM.

- 1978 *Peru 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. Columbia University Press, New York.

THORP, Rosemary

- 1979 "Inflation, Stabilization, and the Return to Democracy in Peru, 1975-1979". The Wilson Center, Washington.

TORRES, Jorge

- 1974 *Análisis de la estructura económica de la economía peruana.* Documento de Trabajo N° 17, CISEPA, PUC, Lima.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

- 1985 *El nuevo rostro electoral: Las municipales del 83.* DESCO, Lima.

VERDERA, Francisco

- 1983 *El empleo en el Perú: un nuevo enfoque.* Serie Estudios Económicos N° 7, IEP, Lima.
- 1990 "Algunos determinantes económicos de la tasa de participación laboral en Lima". IEP, Lima (Ms.).

WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA

- 1975 *La distribución del ingreso en el Perú.* IEP, Lima.

WEBB, Richard

- 1977 *Government Policy and the Distribution of Income in Peru 1963-1973.* Harvard University Press.
- 1987 "Deuda externa y ajuste financiero en el Perú", en *Revista de la CEPAL*, N° 32, Santiago.

La composición de **El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo. 1963-1990**

fue realizada en el Instituto de Estudios Peruanos y estuvo a cargo de Aída Nagata.

El texto se presenta en caracteres Times de 10 p. con 2 p. de interlínea; las notas de pie de página en 8 p. con 1 p. de interlínea. La caja mide 26 x 38 picas.

Los montajes fueron realizados por Hernán Prada.

Se terminó de imprimir el mes de noviembre de 1991 en el taller de Gráficos S. R Ltda.

Camino Real 1801-B3
Complejo Industrial "San Pedrito"
Santiago de Surco
Telf. 771150 - 39

Serie: ANALISIS ECONOMICO

6. Efraín Gonzales de Olarte. *Economías regionales del Perú*. Lima 1988 (3ra. ed.), 288 págs.
7. Francisco Verdera. *El empleo en el Perú: un nuevo enfoque*. Lima 1983, 158 págs.
8. Efraín Gonzales de Olarte. *Economía de la comunidad campesina*. Lima 1986 (2da. ed.), 260 págs.
9. Cynthia McClintock y Abraham F. Lowenthal (compiladores). *El gobierno militar. Una experiencia peruana 1968-1980*. Lima 1985, 466 págs.
10. Oscar Ugarteche. *El Estado deudor. Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984*. Lima 1986, 329 págs.
11. Efraín Gonzales de Olarte. *Inflación y campesinado. Comunidades y microrregiones frente a la crisis*. Lima 1987, 207 págs.
12. Efraín Gonzales de Olarte, Raúl Hopkins, Bruno Kervyn, Javier Alvarado, Roxana Barrantes. *La lenta modernización de la economía campesina*. Lima 1987, 233 págs.
13. Efraín Gonzales de Olarte (compilador). *Economía para la democracia: 7 conferencias*. Lima 1989, 141 págs.

Las causas que expliquen el subdesarrollo y la crisis en el Perú han sido buscadas hasta ahora en las relaciones conflictivas con el exterior, minimizando la dinámica interna.

Este libro sostiene que las relaciones económicas y políticas internas, en un país social y económicamente fragmentado, han llevado a los gobiernos a una oscilación pendular entre políticas económicas liberales en un extremo, y populistas en el otro.

Esto ha contribuido a amplificar la inestabilidad inherente a los ciclos económicos y a alimentar la inestabilidad política. Por estas razones la “governabilidad” del país ha sido progresivamente debilitada.

Cualquier propuesta de desarrollo para el Perú requerirá necesariamente la disminución de la amplitud de las oscilaciones del “péndulo peruano”.

Efraín Gonzales de Olarte, doctor en Economía, es investigador principal y ex-director del Instituto de Estudios Peruanos y profesor asociado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Lilian Samamé, economista, es investigadora auxiliar en el Instituto de Estudios Peruanos y docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

IEP
Biblioteca



01508

ISBN 84-89303-11-8