

Perú Hoy

La economía bajo presión de
la democracia



desco

*La economía bajo presión
de la democracia*

Perú Hoy

La economía bajo presión de la democracia

Eduardo Toche

Eduardo Ballón

Javier Azpur

Ulises Humala

Cynthia Zavalla

Raúl Mauro

Julio Gamero

Código 12783

Peru Hoy; la economía bajo presión de la democracia / Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. — Lima: DESCO, 2003. 281 p.

Economía / Situación económica / Desigualdad social / Empleo
/ Pobreza / Toledo, Alejandro

La publicación de este trabajo ha contado con el apoyo Cordaid.

Corrección de estilo: Juan José Beteta

Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ 226-1568

ISBN: 9972-670-34-1

Depósito legal N° 1501142003-3391

Tirada: 500 ejemplares. Primera edición.

Impresión: ali arte gráfico publicaciones srl.

Américo Vespucio 107 Covima, La Molina

☎ 349-6636

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

León de la Fuente 110. Lima 17 ☎ 613-8300

Julio del 2003

Contenido

PRESENTACIÓN	9
¿UN PRESIDENTE AL GARETE O UN SISTEMA A LA DERIVA? <i>Eduardo Toche</i>	13
ALGUNAS NOTAS SOBRE LA COYUNTURA <i>Eduardo Ballón E.</i>	47
CRONOLOGÍA DE UN LARGO Y ARDIENTE BIENIO <i>Eduardo Toche</i>	63
LUCES Y SOMBRAS DE UNA POSIBILIDAD DEMOCRATIZADORA <i>Javier Azpur</i>	97
TOLEDO AÑO II <i>Ulises Humala</i>	113
IMPUESTOS Y EQUIDAD: A propósito de las últimas medidas tributarias <i>Cynthia Zavalla</i>	145

POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ	
<i>Raúl Mauro</i>	213
MODELO ECONÓMICO Y EMPLEO:	
<i>los límites de la inercia neoliberal</i>	
<i>Julio Gamero</i>	249

Presentación

Julio del 2003, dos años del gobierno de Alejandro Toledo. Las esperanzas que congregó su candidatura y su gobierno parecen ir diluyéndose conforme transcurre su gestión gubernamental. Y no es porque a la macroeconomía le vaya mal. En medio de la crisis económica internacional, los indicadores económicos convencionales resaltan y si bien hay estabilidad de los precios y del tipo de cambio, ni el empleo ni los salarios dan muestras de una recuperación incluyente, no obstante el aumento en el ingreso per cápita.

Y acá, quizás, esté la clave de esa esquizofrenia con que nos miran las cifras: le puede ir bien a la macroeconomía, ¿yéndole mal a la microeconomía? Si al «promedio (PBI per cápita)» le va bien, ¿a todos nos va bien? Si nuestra sociedad fuera lo suficientemente homogénea, seguro que sí, pero como la desigualdad social ha aumentado producto de las políticas fundamentalistas, que el promedio crezca significa que la desigualdad también aumenta.

No obstante, para que a la economía de los hogares le vaya bien, necesariamente le tiene que ir bien a la macro. Si a esta le va mal, a los hogares les va peor.

Sin embargo no es condición suficiente que a la macro le vaya bien para que los hogares tengan más empleo y más salarios. Es condición necesaria pero no suficiente, sobre todo cuando se está saliendo de un ciclo recesivo tan largo (1998-2001). Esa condición necesaria, el crecimiento económico, tiene que venir acompañado de un marco institucional que propicie un impacto redistributivo del mismo y, de otro lado, de una política social que abone en el mejoramiento de las condiciones sociales de la población más vulnerable.

El marco institucional propicio para que el crecimiento económico llegue a los hogares supone la adopción de una política económica que esté sesgada a favor de la producción, del valor agregado y no del rentismo, ni de la promoción de las actividades primarias y sólo extractivas. Es decir, la naturaleza del crecimiento económico imprimirá la velocidad a la cual la macroeconomía converja con la economía de los hogares.

Si bien se reconoce que el ciclo recesivo fue quebrado por las políticas monetarias y fiscales anti cíclicas —marcando una saludable distancia de las políticas pro cíclicas de los noventa— que hicieron del aumento en el consumo el factor desencadenante de la demanda agregada, este impacto positivo de corto plazo corre el riesgo de no dinamizar suficientemente la inversión, única forma de que el crecimiento sea sostenible y que genere los puestos de trabajo que los hogares están esperando.

Cierto que el «ruido» político afecta las expectativas de los agentes económicos, sobre todo del capital, que es el que invierte. Pero ¿qué hay detrás de dicho «ruido»? No sólo están los errores

propios del gobierno —que vienen siendo muchos— sino, también, están los rumores que alientan aquellos sectores fundamentalistas que coparon el aparato público en los noventa y que han sido, parcialmente, desplazados de la toma de decisiones gubernamental. La transición democrática no sólo supone el develamiento de la corrupción sistémica que copó el Estado peruano en los noventa sino, también, supone el tránsito hacia propuestas políticas que combinen la eficiencia del mercado con la equidad y la redistribución en las políticas públicas.

Que la economía esté hoy presionada por la democracia es un signo positivo. La democracia requiere que la economía ayude a producir menor desigualdad, menor pobreza y más empleo. De estos temas dan cuenta los textos de Raúl Mauro y Julio Gamero. Que la política fiscal y la necesidad de una reforma tributaria concilien la equidad con la eficacia es un tema que desarrolla Cynthia Zavalla. De los desencantos entre la democracia y la economía da cuenta el artículo de Ulises Humala. De la política, de los actores y del actuar del gobierno, en estos dos años, es el análisis que nos presenta Eduardo Ballón. De las tensiones Estado-sociedad y la responsabilidad de la clase política es el tema que desarrolla Eduardo Toche. Finalmente, sobre el proceso de descentralización, Javier Azpur nos presenta un balance, a medio año de iniciado.

*Con estas reflexiones, condensadas en esta nueva entrega del Perú Hoy, **desco** quiere reafirmar su compromiso por una sociedad más justa y una democracia más inclusiva. Que este nuevo aniversario nacional sea una fecha propicia para la reflexión en ese sentido.*

¿Un Presidente al garete o un sistema a la deriva?

Eduardo Toche

*No puedo defraudar. Yo estoy
sentenciado a no fracasar.*

(Alejandro Toledo, declaraciones a
la BBC, junio 2001).

El presidente Toledo culmina su segundo año de mandato con un bajísimo 13 por ciento de aceptación popular. Si bien este resultado es una consecuencia directa de la alta presión social que debió soportar su gobierno durante los últimos meses, no deja de ser un dato reiterativo en el tiempo que dura su administración y, por lo mismo, algo inédito en el Perú, por varias razones. En primer lugar, en las últimas décadas ningún presidente tuvo tanta baja de popularidad en tan poco tiempo. En segundo lugar, el actual gobernante ha estado marcado por el sino de una mayúscula desaprobación casi desde el inicio mismo de asumir el cargo, salvo algunas efímeras circunstancias.

Hacia fines de junio, Toledo afirmó que había llegado el momento de un «punto de quiebre» en la conducción de su gobierno para hacer frente a la crisis e intentar estabilizar su gobierno. Luego de una semana de haber dado a conocer su intención, finalmente pudo anunciar la nueva composición de su Gabinete Ministerial, bajo la conducción de Beatriz Merino, hasta ese momento Jefa de la SUNAT.

Merino no es una militante del partido de gobierno y su designación para el cargo de Primer Ministro se produjo luego de presentarse varias alternativas, todas ellas puestas de

lado luego de que esgrimieran algún pretexto para evitar asumir tan complicado cargo. Las presiones recibidas por el Presidente provinieron desde los otros sectores políticos, para quienes la solución adecuada pasaba por la conformación de un Gabinete compuesto esencialmente de independientes; y desde su propia organización partidaria que intentaba no perder su presencia en el Ejecutivo sino incluso aumentarla.

Lo cierto es que el resultado final ha aquietado el ambiente aunque es una opinión generalizada de que la parte sustancial de la crisis aún se mantiene y que, en todo caso, estamos ante un buen inicio y debemos esperar la rápida reacción del nuevo equipo para entrever hacia dónde se dirige el gobierno en los próximos meses.

Con ello ha quedado claro que, a pesar de ser inmensamente mayoritario el sentimiento de que la democracia debe fortalecerse en el Perú, existen aún sectores muy poderosos y capaces de ejercer fuertes presiones que buscan la desestabilización a como dé lugar y, con ello, fracturar un ambiente adecuado para continuar con las investigaciones sobre actos de corrupción cometidos en el régimen anterior, además de impedir debatir los sentidos y consecuencias que tuvo la violencia política en las décadas anteriores.

Son estos los sectores que han tratado de focalizar el problema como un asunto concerniente sólo a la personalidad presidencial y, para el caso, muchos son los argumentos que se han presentado para explicar este hecho, desde las excesivas promesas electorales del Presidente hasta la inoperancia de su entorno de asesores, pasando por la inorganicidad de su «partido» político —Perú Posible— y la carencia de un plan de gobierno con objetivos claros.

Por el lado del gobierno este problema ha sido tratado fundamentalmente como un asunto de imagen. También como dificultades generadas por la oposición o por intereses crea-

dos que se expresan a través de los paros, huelgas y movilizaciones de diversas organizaciones sociales. Incluso, en todo ello la mano de un difuso «fujimontesinismo» siempre ha estado presente en la mente de los operadores gubernamentales. Asimismo, no han sido pocos los integrantes del entorno presidencial que han considerado que los escollos están en el mismo gobierno, es decir, en aquellas personas que al no pertenecer a Perú Posible no poseen «la mística» y la voluntad para hacer bien las cosas.

Dado el desenvolvimiento de los hechos, todos ellos son argumentos válidos pero insuficientes. Dicho de otra manera, no dejan de ser parciales, circunscritos a determinadas coyunturas y no responden a la cuestión fundamental del momento: la formación de una situación crítica para la gobernabilidad del país.

Vayamos por partes. El tiempo político inmediato viene manifestando una dinámica bastante acelerada y la actuación del Ejecutivo no parece tener algún grado de control adecuado sobre la misma. De esta manera, se ha formado un ambiente en el que la sensación de deterioro es generalizada, lo cual refuerza la atención sobre el desempeño presidencial. Así, existe la predisposición a hacer sobresalir los evidentes yerros, falta de perspectiva y ausencia de habilidad para enfrentar situaciones de presión por parte del Presidente quien, a estas alturas, difícilmente podrá remontar su bajísima popularidad.

En efecto, esto guarda alguna correspondencia con aquello que los asesores presidenciales han denominado «problemas de imagen», aunque la manera como los definen no sea precisamente la adecuada. Toledo está muy lejos de lo que se esperaba de él y ha producido una enorme brecha entre la idea inicial que se había formado sobre su persona y el desempeño que ha tenido como Presidente.

Un pobre que no tiene la libertad para escoger un trabajo digno, no es libre. Cuando la democracia se circunscribe a un acto electoral es un anuncio muy parcial de la democracia.

(Alejandro Toledo, declaraciones a radio Nederland, 2001).

En suma, Toledo ha perdido la confianza popular, un capital indispensable para cualquier intento de estabilidad, y sin ella los niveles de legitimidad de su gobierno son cada vez más precarios. Sin embargo, este no es un asunto restringido a la poca habilidad que manifiesta para conducir el país, como opinan algunos analistas.

En primer lugar, todo parece indicar que la falta de certeza en las decisiones presidenciales es un efecto de la ausencia de un plan de gobierno con objetivos y plazos suficientemente claros, que debió ser expuesto y acordado con las fuerzas políticas y sociales del país.

Al no existir este, la previsibilidad, uno de los requisitos fundamentales para el buen desempeño de las democracias modernas, no pudo formarse dando como resultado una sensación de falta de rumbos que promueve actitudes políticas que se agotan en el corto plazo y que resultan siendo nefastas para el debido fomento democrático del país.

En segundo lugar, diversos factores han anulado la capacidad política del gobierno para fomentar las negociaciones y consensos, por un lado, y la formación de alianzas, por otro lado, que resultaban indispensables dado el escenario en el cuál le tocaría desenvolverse. Una mejor predisposición hacia ellos le hubiera permitido mejores oportunidades para estabilizar la situación cuando sobrevenían momentos complicados. En este sentido, la buena voluntad mostrada al convocar el

Acuerdo Nacional y las mesas de concertación no pudo trascender y así convertirlos en herramientas eficaces para la construcción democrática.

BUSCANDO UNA EXPLICACIÓN

Si tratamos de hallar explicaciones a la falta de definición inherente al gobierno del presidente Toledo y sus dificultades para manejarse en términos políticos, es casi seguro que éstas se hallan en las maneras como se compuso el escenario de transición política entre el 2000 y el 2001. Tal momento surge luego de una década signada por aquello que Degregori denomina «la antipolítica»¹, en la que fue configurándose un Estado que puso de lado a todos los mecanismos de intermediación con la sociedad y relajó los controles sobre sus funcionarios, adquiriendo así un sentido cerrado propenso a prácticas mafiosas.

Hacia finales de los 90 este esquema empezó a mostrar signos inequívocos de agotamiento y fue cuando se puso en evidencia la serie de perversas prácticas políticas que había utilizado durante los años anteriores pero que quedaban subsumidas por el aparente éxito que se esforzaban en propagandizar las agencias oficialistas. Sin embargo, lo que hasta ese momento pudo de alguna manera manejarse sin grandes costos por el gobierno fujimorista, las cada vez menores posibilidades de monopolizar el escenario político, única forma encontrada para desarrollar sus objetivos, permitió la formación de espacios críticos y la aparición de una oposición que aspiraba a cubrirlo.

¹ Carlos Iván Degregori: *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. IEP. Lima, 2001.

Pero, los largos años de hibernación política serían fundamentales para definir las características que iría a adquirir esta oposición, a lo que se sumaron aquellas que mostraban las organizaciones políticas tradicionales y que en su momento fueron interpretadas como resultados de una denominada «crisis del sistema de partidos», la que a pesar del tiempo transcurrido no mostraba visos de encontrar una vía de solución.

De esta manera, si bien la resistencia ante los intentos de continuidad por parte del fujimorismo fue creciendo a medida que transcurría el tiempo, también es cierto que esta resistencia expresó un estado de ánimo adverso ante la forma cerrada y abusiva del régimen pero que no pudo finalmente formularse en un proyecto alternativo y diferente de las propuestas económicas y sociales del gobierno que se intentaba cancelar. Por eso, definida la *arena* política en la que debían dirimir el oficialismo con la oposición bajo reglas cuya clara intención fue favorecer la reelección del candidato-presidente, bastó un rápido y demoledor ataque personal hacia los que se perfilaban con opciones en las elecciones presidenciales para diluir sus candidaturas. Fue lo que pasó tanto con Alberto Andrade como con Luis Castañeda Lossio.

La misma suerte estaba destinada seguramente a Alejandro Toledo. Como se recuerda, Toledo ya había sido candidato en las elecciones de 1995 y entonces, como al inicio de su campaña electoral en el 2000, prefirió ser reconocido como un tecnócrata, formado en el exterior, sin ánimo de cuestionar el modelo económico neoliberal ni plantearse como un opositor radical a Fujimori. Todo cambió cuando quedó como la única alternativa ante la efectiva campaña oficialista contra los que habían intentado previamente encarnar el sentir antigubernamental. Casi podría decirse que Toledo al personificar esas gaseosas, inconsistentes —pero muy vigorosas— tendencias que se cobijaban bajo el término de «oposición»,

fue producto de las circunstancias y no un resultado político cuidadosamente planificado.

Debió construirse sobre la marcha una figura mediática que sirviera para contrastarse con su oponente oficialista y, sobre todo, permitiera aglutinar tras de sí a la diversa y muy fragmentada oposición que debía representar a partir de esos momentos. Fue cuando «descubre», sobre el tramo final de la campaña electoral, las oportunidades que podía generar la representación del «cholo que logró triunfar en la vida», cuya virtud mayor radicó en no abrir fisuras en las siempre sensibles y profundas diferencias sociales existentes en el país, a pesar, incluso, de algunos desatinos cometidos por su esposa.

Así fue como obligó a que la definición de campos con Fujimori se diera en otro ámbito, en el de las promesas electorales. A cada una hecha por el candidato-Presidente, Toledo responderá con una mayor. Esta cuestión, que luego, ya elegido como Presidente de la República, se convertirá en uno de los aspectos que serán levantados en su contra —la promesa que no puede cumplirse—, resultó siendo una evidencia muy nítida de la falta de habilidad de Toledo para desenvolverse en el terreno político, pero que las necesidades del momento no permitió que trascendiera.

La actuación del candidato oficialista repetía en una versión corregida y aumentada los mecanismos que había utilizado el régimen durante la década previa para establecer sus vínculos con la sociedad. La primacía del modelo neoliberal tuvo en su base la destrucción de la premisa del pleno empleo que había caracterizado al Estado Benefactor, para permitir así la existencia de una presión «disciplinaria» sobre el sector laboral para que disminuyera su poder.

El resultado fue la generación de una importante masa de subocupados y desocupados frente a la cual solo quedó el recurso de la asistencia social. Ahora bien, la aplicación de la

misma no fue consecuencia de una política social que, por otra parte, si asumimos que existió, nunca se impuso objetivos ni plazos, sino que a lo sumo fue un derivado que debía sujetarse a los criterios de la conducción económica. En otras palabras, tuvimos en acción la famosa «ambulancia» que intentaba atenuar los efectos ocasionados por el neoliberalismo y, mientras tanto, debíamos esperar que el sacrosanto mercado, en algún momento engendrara, de modo *natural*, la justicia social.

Así, pudimos ver cómo se manifestaba una de las paradojas más crueles del citado modelo: mientras, por un lado, era impuesto bajo el pretexto de la modernización, por otro lado resucitaba prácticas de beneficencia que eran pagadas con los réditos de las privatizaciones y el cobro de impuestos a los sectores medios y bajos. Más aún, tales prácticas fueron recubiertas con el manto de la «eficacia» que supuestamente otorgaba la focalización de los grupos vulnerables hacia donde debían dirigirse, cuyo resultado fue el de «atender con muy poquito a pocos» con lo cual se obtuvo un efecto claramente regresivo: los sectores medios y bajos financiaban la ayuda social dirigida a los más pobres mientras que el poder económico se mantenía intocado.

Todo ello fortaleció el clientelismo político. Los recursos del Estado utilizados en la asistencia social formó y dinamizó una red clientelar en que la asignación que se suponía no debía ser discriminativa, resultó siendo un eficaz instrumento para sujetar a la población más pobre a los intereses políticos del gobernante de entonces. De esta manera, la ayuda dependió del criterio del operador gubernamental, frente al cual no hubo alternativa: o se aceptaba bajo las condiciones impuestas, o se la rechazaba sin tener a la vista otra fuente de obtención de recursos, o se la denunciaba corriendo el peligro de ser sindicado como «subversivo».

De esta manera, el conjunto de promesas hechas en la campaña del 2000 por el candidato-presidente Alberto Fujimori se dosificó de acuerdo a los recursos públicos que disponía y calculando cuál sería el punto en el que ya no podía ser respondido por el candidato Toledo. Este último no tomó en cuenta esta situación y cayó en la lógica, y la trampa, tendida por su contrincante.

Ya en el gobierno, además de no tener los recursos suficientes como para cumplir con las promesas electorales, Toledo y Perú Posible no encontraron una fórmula capaz de inhibir el clientelismo como forma política de vinculación con la sociedad. De alguna manera, siguió reproduciendo el mismo esquema, pero ahora bajo una situación en la que casi no existían recursos qué distribuir. Lo obtenido por las privatizaciones prácticamente se había agotado y la recesión impedía mayores ingresos tributarios.

Algo que apoya esta afirmación son los resultados que dejaron las elecciones del 2001. Al quedar fuera de carrera Alberto Fujimori —quien había renunciado a la Presidencia de la República en setiembre del 2000— sus mayores contingentes de electores, aquellos que se ubicaban en los sectores de mayor pobreza, se volcaron hacia Perú Posible buscando recomponer las alianzas clientelistas con el nuevo mandatario².

En verdad, no teníamos nada nuevo con esta situación, como ya lo había notado Jorge Parodi cuando describió la «trayectoria plebiscitaria» que caracterizaba al comportamiento electoral de los sectores pobres del país, demostrada en el comportamiento electoral de las zonas populares urbanas en las elecciones de 1985, 1989 y 1990, en las que

² Carlos A. Torres Vitolas: *Comportamiento electoral peruano en las elecciones presidenciales del 2001. Una aproximación cuantitativa*. Asociación SER; Lima, 2002; p. 55.

Yo no soy partícipe de las «casas de brujas», del revanchismo, de la persecución, y lo digo con igual fuerza, no soy partícipe de la impunidad. Una sociedad no puede encontrarse a sí misma, no puede reconciliarse, no puede cerrar heridas como lo debemos hacer, si no conocemos la verdad.

(Alejandro Toledo, declaraciones a radio Nederland, 2001).

solamente un 18.6% del voto fue constante para un determinado partido³.

Entonces, el nuevo gobierno que surge en el 2001 bajo el marco preciso de tener que establecer una institucionalidad democrática que no sólo debía recomponer el sistema político luego de una década de experiencia autoritaria sino, además, superar los vicios habituales de la política peruana, no pudo evitar que la realidad terminara imponiéndose y debió reproducir estas prácticas que resultaban contrarias al ejercicio de una debida democracia. Las relaciones clientelares suponen una relación jerárquica, entre partes desiguales, personalizadas y no universales, y que en gran medida se establecen sobre un ambiente de informalidad en la que lo pactado no implica obligaciones.

³ Jorge Parodi: *Los pobres, la ciudad y la política*. Centro de Estudios Democracia y Sociedad; Lima, 1993.

Elecciones Presidenciales 2000*(Fecha: 9/4/2000)***Resumen de resultados**

Válidos	Nulos	Blancos	Impugnados	Electores
11 084 517	271 308	708 603	0	12 085 545

Total de votos por partido

Partido Político	Número de Votos
Alianza Electoral Perú 2000	5 528 394
Partido Perú Posible	4 460 812
Movimiento Independiente Somos Perú	333 049
Agrupación Independiente Avancemos	246 781
Partido Político Solidaridad Nacional	199 813
Partido Aprista Peruano	152 519
Partido Político Frente Popular Agrícola FIA del Perú	80 099
Agrupación Independiente Unión por el Perú	36 541

Fuente: Datos Procesados por ONPE sobre mesas computadas.

Elecciones Presidenciales 2001*(Fecha: 8/4/2001)***Resumen de resultados**

Válidos	Nulos	Blancos	Impugnados	Electores
10 601 720	402 436	1 260 193	0	14 898 435

Total de votos por partido

Partido Político	Número de Votos
Partido Perú Posible	3 871 167
Partido Aprista Peruano	2 732 857
Alianza Electoral Unidad Nacional	2 576 653
Frente Independiente Moralizador	1 044 207
Alianza Electoral Solución Popular	79 243
Partido Renacimiento Andino	85 436
Partido Proyecto País	79 077
Todos Por La Victoria	33 080

Fuente: Datos Procesados por ONPE sobre mesas computadas.

Elecciones Presidenciales 2001
Segunda vuelta
(Fecha: 8/4/2001)

Resumen de resultados

Válidos	Nulos	Blancos	Impugnados	Electores
10 453 485	1 341 938	333 546	0	14 899 292

Total de votos por partido

Partido Político	Número de Votos
Partido Perú Posible	5 548 556
Partido Aprista Peruano	4 904 929

Fuente: Datos Procesados por ONPE sobre mesas computadas.

LAS ALIANZAS

Otro aspecto fundamental para el desenvolvimiento del gobierno del presidente Toledo, que se formó en las campañas electorales del 2000 y 2001, fue la capacidad del entonces candidato para nutrirse de aliados. Esto tuvo dos momentos muy definidos. Una cuestión fue el apoyo que recibió cuando debió enfrentar a Fujimori, en el 2000, y otra muy diferente cuando se realizaron las elecciones del 2001, sin la presencia del anterior gobernante y teniendo al frente a dos candidatos cuyos partidos habían sido previamente sus aliados.

En este sentido, la tensión política que se produjo en el 2000 no fue consecuencia de una polarización social que diera

como resultado la radicalización de los partidos y organizaciones políticas. Por el contrario, es una transición en donde la política fue, aunque parezca lo contrario, un factor ausente. No hubo extremismo ideológico ni, por lo tanto, ámbitos en los cuales podían formularse los acuerdos y alianzas bajo estos términos.

Lo que aglutinaba a la oposición era la posibilidad de «abrir» el sistema luego de una década en que se fue angostando paulatinamente, justo en el momento en que el fujimorismo debió ser muy agresivo al sentir que estaba transitando por uno de sus momentos más vulnerables. Esta transición, por lo tanto, no renovó las relaciones entre las fuerzas sociales y sus representaciones políticas. Tampoco presionó para una definición ideológica más nítida ni fomentó la necesidad de reconstruir el sistema de partidos.

En gran medida, que así sucediera tuvo que ver con la descomposición del tejido social luego de décadas de crisis económica y violencia política, a las que se sumaron políticas económicas neoliberales y lucha contrasubversiva esencialmente militar. Asimismo, la debacle de los partidos también fue un factor decisivo para encontrarnos hacia el fin de siglo en una situación políticamente insólita: no teníamos organizaciones políticas representativas ni tampoco sujetos a quienes representar.

Por eso, los acuerdos y alianzas que surgen entre las fuerzas que se encontraron en el lado democrático fueron transitorios y de corto plazo. A pesar de asumirse como necesidad la reconstrucción democrática del país, la extrema precariedad de las organizaciones políticas hizo que sus cálculos no trascendieran las correlaciones inmediatas, bajo la premisa de que la tentación autoritaria, dado el rápido y catastrófico desenlace que sufrió el fujimorismo, estaba cancelada por un largo tiempo.

Así, el periodo democrático que se inauguró en el 2001 debió plantear y dar curso a los problemas sobre el carácter de las relaciones entre la política y la sociedad, los que finalmente no fueron tomados en cuenta por ninguno de los actores comprometidos. Transcurrido el tiempo, está claro que una cuestión básica como es la construcción de la fisonomía y el perfil que debían identificar a las diferentes organizaciones para, de esta manera, ofrecer alternativas a la sociedad, no fue (ni es) una cuestión prioritaria.

Por ello, una gran dificultad que atraviesa la política peruana es la falta de claridad para establecer la competencia entre personas e ideas de manera adecuada. Incluso, la obvia orfandad ideológica existente entre los diversos participantes en el escenario nacional impide que los conflictos —y también los acuerdos— puedan expresarse y canalizarse institucionalmente.

Este no es un asunto menor. Los intereses y opiniones que se expresan a través de los partidos son, a su vez, indispensables para definir a los diversos sectores sociales. En ese sentido, sirven para modular las situaciones propensas a hacer peligrar la estabilidad del sistema. Los partidos son los llamados a representar los diversos intereses y opiniones bajo el marco de un consenso básico que anule la posibilidad de una alternativa que presione con violencia sobre lo establecido y normado.

Pero, si ello no ocurre debido a la ausencia de organicidad en las expresiones partidarias, resulta imposible establecer una plataforma de consenso y el debate, como está sucediendo, se agota en asuntos de cortísimo plazo sin ningún tipo de perspectivas. Así, el conflicto social que debe soportar el actual gobierno no está pasando por el ámbito político y, lo que es más, muchas de las reglas democráticas que debieron quedar claramente establecidas están siendo peligrosamente cuestionadas.

Es evidente que la principal responsabilidad de este estado de cosas recae en el presidente Toledo y Perú Posible, su organización política, cuyos desempeños han demostrado no estar a la altura de las circunstancias. No era un secreto que la transición democrática peruana iba a resultar sumamente complicada, entre otras cosas, porque plantea un escenario *sui generis* en el sentido de que se trataba de superar un tipo de régimen que no era precisamente habitual en la región. Para ello se necesitaba, como ocurrió en otros países —por ejemplo, Chile—, un partido capaz de conducirla y liderar una alianza que determinara los términos de la democratización. No fue lo que sucedió con Perú Posible, que resultó siendo más que una organización política un conglomerado de fracciones y personas que no pudo finalmente perfilar una opción dentro del proceso.

Además, está el agravante de que tampoco hubo claridad en el resto de las organizaciones políticas que se incorporaron a la competencia democrática que trata de organizarse desde el 2000. Con estructuras anquilosadas, sin fundamentos programáticos, y con líderes carentes de imaginación y fatigados, poco o nada han ofrecido como actores decisivos. Por ejemplo, la campaña electoral del 2001 fue notable por la orfandad de propuestas formuladas por los protagonistas: mientras Toledo continuó con el esquema utilizado para enfrentar a Fujimori, sin reparar que el escenario era ahora, a pesar del poco tiempo transcurrido, radicalmente diferente, sus principales contendores prefirieron no exponerse con planteamientos claros que articularan decisivamente la política con las demandas de la población.

Tanto Lourdes Flores como Alan García se encontraron en la circunstancia de competir electoralmente bajo la premisa de que sería imposible el triunfo si sus respectivas propuestas no lograban convocar a sectores que se hallaban fuera del ámbito

social que supuestamente representaban. En gran medida, la inmensa deslegitimidad de los partidos políticos, que les impedía construir capacidades hegemónicas, los obligó a diluir en la medida de lo posible un perfil con estas características, optando en su lugar por estrategias que permitieran obtener sus votos de todos los sectores sociales con la consiguiente pérdida de precisión ideológica y programática. Una de los lastres dejados por el fujimorismo, una convocatoria política «movimientista» muy semejante a los «populismos» que afirmaba combatir, fue un límite en el que debieron desenvolverse ahora las opciones electorales.

Como se recuerda, la candidata de Unidad Nacional, Lourdes Flores, apostó por una fórmula que apareciera convocante y consensual, que finalmente tuvo como previsible desenlace entrampamientos y vacíos que no pudo resolver. Al intentar mostrar que era posible resumir en un solo espacio a los representantes del capital y del trabajo sólo hizo más visible las contradicciones entre ambos, complicando su campaña hasta el punto de quedar fuera de carrera a pesar de tener en algún momento grandes posibilidades.

Por otro lado, un sorprendente Alan García reingresó al escenario político peruano por lo alto, aglutinando las fuerzas sociales del aprismo que durante una década estuvieron dispersadas ante la debacle de la maquinaria partidaria. Sin embargo, a pesar de los ímpetus modernizadores que adornaron sus discursos iniciales apenas retornó al país, casi inmediatamente cambió el tono y prefirió apelar a sus conocidas dotes escénicas.

García optó por hacer una presentación electoral cauta, sin arriesgarse a proponer un claro deslinde con el modelo económico neoliberal, tal como pronosticaba gran parte de la opinión pública. En su lugar, centró sus discursos en promesas que, según calculaba, no afectarían el modelo económico

imperante y, por lo tanto, evitarían mayores tensiones con los desconfiados empresarios y organismos multilaterales. Por otro lado, estimó que serían relativamente fáciles de conseguir y podrían tener impacto positivo en las economías familiares, especialmente las de bajos recursos. Así, imitando lo que había realizado el derechista Ricardo Lavín en las elecciones presidenciales chilenas, centró su espectro de ofrecimientos a cuestiones tales como reducción de las tarifas de servicios, especialmente de la energía eléctrica, y de los medicamentos.

Además de no plantear una alternativa al neoliberalismo económico, los candidatos del proceso electoral del 2001 tampoco formularon un derrotero claro sobre cómo debía reconstruirse la democracia en el país. Asimismo, ante la ausencia de elementos ideológicos, el debate electoral se volvió insulso aunque se trató de explicar esta situación afirmando que los candidatos prefirieron «correrse» hacia el centro del espectro político por ser lo adecuado en ese momento. Es posible que haya sido así, aunque todo parece indicar que tal situación fue resultado de un «acuerdo» implícito debido a

Ya no existen modelos. Los paradigmas que en el área prevalecían son paradigmas rotos. Nosotros hemos dicho que apoyamos una economía de mercado con rostro humano. Para definirlo con más precisión significa manejar la economía con responsabilidad, una política fiscal y monetaria disciplinada, los precios relativos en su lugar, privatizaciones, construir un clima para atraer la inversión privada y extranjera.

(Alejandro Toledo, declaraciones a la BBC, junio 2001).

que ninguno de ellos se sentía con la suficiente seguridad como para polarizar la competencia.

Bajo este escenario, en el que no hubo definiciones de ningún tipo, es que se insertó Perú Posible sin poder sostener el liderazgo que había conseguido en el 2000. Fue entonces cuando empezó a mostrar las primeras evidencias de su poca capacidad política. Si bien la situación generada no era idónea para imponer la conducción del proceso, dada la disposición de los dirigentes de las otras organizaciones políticas, que calcularon obtener mejores ventajas asumiendo el rol opositor, el desempeño de Perú Posible ante esta circunstancia agravó aún más el problema.

En primer lugar, no pudo evaluar de manera certera la naturaleza de sus adherentes electorales. En suma, como habíamos indicado líneas arriba, gran parte de la población que votó por Toledo tenía la casi única expectativa de reconstituir con el ahora Presidente el tipo de relación que habían mantenido con el anterior, es decir, caracterizada por vínculos clientelistas. Pero, además, una cuestión obvia que debió tenerse en cuenta y no se hizo fue asumir la extrema volatilidad de estos ocasionales simpatizantes que no los convocaba un programa ni una ideología, sino intereses más concretos y cotidianos que esperaban se los resolviera el nuevo gobernante y, por lo mismo, predispuestos a la protesta social apenas tuvieran indicios ciertos de haber quedado fuera de los canales de redistribución.

En segundo lugar, las alianzas tejidas por Perú Posible fueron evaluadas, al parecer, por las potencialidades que podían otorgar en el plazo inmediato pero sin considerar los aspectos negativos que ellas conllevaban ni los aportes que podían ofrecer en función de una mayor fortaleza política que otorgara estabilidad al nuevo gobierno.

Así, las necesidades electorales se impusieron y pareciera que la lógica usada por los operadores de Perú Posible fue la

sumatoria simple, en la que cada grupo que se integraba a su entorno era visto como un guarismo sólo en función a ganar las elecciones presidenciales claramente y alcanzar la mayoría parlamentaria. De esta manera, empezó a cobijar sectores del fujimorismo en descomposición, fracciones que habían estado expresándose en otras organizaciones políticas, grupos ideológicamente compactos pero sin capacidad de organizar su propia expresión partidaria, personalidades con peso específico propios y otras organizaciones políticas cuyo bagaje de ideas y estructura organizativa eran iguales o peores que las mostradas por Perú Posible. En conjunto, esta heterogeneidad que no pudo ser sintetizada bajo un programa claro y coherente tuvo una dinámica centrífuga, poca propensa a disciplinarse y políticamente contraproducente.

Sobre lo último, cabe comentar dos cuestiones que resultan ilustrativas sobre el mal manejo de las alianzas por parte de Perú Posible. La primera de ellas es la que formó con el Frente Independiente Moralizador. El argumento que se dio fue que permitía conseguir mayoría parlamentaria, lo cual fue verdad pero sólo hasta cierto punto, pues consiguió una mayoría relativa que, dada la composición congresal que surgió de las elecciones del 2001, resultaba una ventaja mínima sobre los bloques que empezó a formar la oposición, especialmente el APRA.

Por otro lado, esta alianza recortó ostensiblemente las posibilidades de colaboración que, tal vez, Toledo hubiera conseguido del Partido Aprista, pues la obsesión contra éste por parte del líder del FIM, Fernando Olivera, anuló de plano cualquier posibilidad en este sentido. Pero lo aparentemente inadecuado que significa la alianza con el FIM, que rápidamente empezó a expresarse en las correlaciones parlamentarias, en las que sólo la habilidad de Carlos Ferrero Costa para conducir la mesa directiva mediante la puesta en práctica de una actitud de consenso y negociación con la oposición, evitó que

dicho poder del Estado no ingresara a una situación caótica; todo lo cual no fue la única expresión de lo mal que se diseñaron éstas. Está el caso de los deslices y expresiones desafiantes de congresistas como Jorge Mufarech, un cuestionado ex ministro del régimen de Fujimori, que careció de una respuesta políticamente pertinente.

Una segunda cuestión fue lo que aconteció con aquellos colaboradores que, aunque fueron identificados genéricamente como izquierdistas, lo cierto es que no representaban a ninguna organización política. Fue el caso de los ministros Fernando Rospigliosi, Gino Costa, Cecilia Blondet y Nicolás Lynch. Los elementos aportados por estos aliados consistieron en ideas, programas sectoriales y recursos humanos muy importantes para llevar a cabo una serie de acciones indispensables para el fortalecimiento democrático del país.

En efecto, la valoración que obtuvieron del desempeño en sus cargos fue bastante positiva pero, aún así, paulatinamente el presidente Toledo prefirió ponerlos de lado para satisfacer de esta manera las presiones que recibía desde su propia organización, las que consideraron que dichas personas eran en realidad competidoras de espacios que aspiraban obtener. De esta manera, la confianza que le podía generar su entorno más próximo prevaleció sobre la posibilidad de expandirla hacia fuera de su organización partidaria.

En conclusión, cuando sobrevino la caída del régimen fujimorista era evidente que la extrema debilidad de los actores políticos peruanos hacía prever una transición democrática plagada de dificultades. En este sentido, lo razonable era esperar la formación de una suerte de consenso básico que permitiera la estabilización del proceso y, en la misma medida, localizar los problemas estructurales del sistema político, que venían manifestándose desde décadas atrás y había provocado, entre otras cosas, la legitimidad del autoritarismo de los años 90.

Sin embargo, lejos de tomar las cosas en su verdadero sentido, el debate se desenvuelve en el inmediatismo sin perfilar ninguna opción válida para el mediano y largo plazo. De esta manera, si bien Perú Posible demuestra que no cumple con las exigencias indispensables para ser la organización política que debe conducir tan problemático proceso, la situación se agrava cuando ninguno de los otros partidos tampoco demuestran la capacidad necesaria.

Esto nos conduce, una vez más, a volver la mirada hacia aquello que durante décadas viene siendo denominada la «crisis del sistema de partidos políticos» para encontrar allí, seguramente, la raíz de los entrapes de nuestra construcción democrática.

LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es cierto que cuando se refiere el tema de la crisis de los partidos políticos no estamos ante una situación particular del Perú. En la región latinoamericana viene siendo un rasgo crucial para entender el desempeño de la política durante las últimas décadas y, en este sentido, dicho problema se ha presentado lleno de paradojas y hasta resulta desconcertante.

El aspecto sustancial del mismo radica en la calidad de la representación que éstos poseen. Es decir, como organismos que canalizan las relaciones entre la sociedad y el Estado, los partidos políticos deberían reflejar los intereses de los diversos sectores sociales y es este el factor que se viene cuestionando con intensidad. Cada vez se hace más evidente que los actores y las dinámicas formadas en el nivel social no son reflejados por ellos, abriendo así profundos vacíos de articulación que conduce a preguntarse si es posible estabilizar procesos democráticos bajo situaciones en las que la política es profundamente cuestionada.

Para Cavarozzi y Casullo⁴ esta circunstancia tiene que ver con la superposición de dos procesos: uno de consolidación democrática y otro de crisis de las modalidades de articulación de intereses que predominaron tradicionalmente en la región. En efecto, desde la década de los 80 fueron evidentes los esfuerzos hechos para resolver el paso desde sistemas autoritarios a otros democráticos y, asimismo, la corroboración del agotamiento de aquello que los referidos autores denominan la «matriz estado-céntrica».

Habitualmente, esto último se confunde con el intervencionismo del Estado en la economía. Pero si fuera así, tendríamos que incorporar situaciones que escapan a la lógica que imperó en Latinoamérica durante las décadas previas como, por ejemplo, los Estados de bienestar europeos. En realidad, la «matriz estado-céntrica» refiere al hecho de que la política se organizó esencialmente en torno a las acciones del Estado. Aun cuando esta realidad incluyó prácticas democratizantes, es igualmente cierto que reforzó los sentidos jerárquicos y asimétricos en las relaciones sociedad-Estado que se explicaban, fundamentalmente, por la extrema debilidad de los partidos políticos y la cuestionable representatividad de la que siempre hizo gala la institución parlamentaria.

Entonces, los partidos políticos latinoamericanos debieron asumir la doble tarea de construir sistemas democráticos bajo un ambiente en el que la distribución de recursos desde los aparatos del Estado ya no era posible, por la sencilla razón de que esta práctica solo dio como resultado inflaciones y déficit fiscales. Esto, que fue generalizable para toda la región, ad-

⁴ Marcelo Cavarozzi y Esperanza Casullo: «Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?» En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (comp.): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Konrad Adenauer Stiftung y Homo Sapiens Editores. Rosario, 2002.

quirió características muy particulares en el Perú, donde la transición de los años 80 se hace, por un lado, con partidos políticos que ya mostraban claros signos de agotamiento programático y poca capacidad para adecuarse a los nuevos retos y, por otro lado, con la presencia novedosa de una izquierda que había demostrado una alta capacidad para actuar en niveles locales de la política pero que no encontraba vías eficaces para plantearse como una alternativa nacional.

A todo ello debió agregarse el reto que significó la amenaza de la subversión que en poco tiempo se convirtió en uno de los ejes esenciales de la política peruana, al desnudar su débil estructura y su carencia de eslabonamientos debidos con la sociedad. Esta tensión, que se originó fuera del sistema y presionó rápida y profundamente sobre él, no pudo ser barajada de manera adecuada por los partidos políticos actuantes y la respuesta dada, además de ineficaz, tuvo el grave inconveniente de ir limitando paulatinamente los márgenes legales de actuación al dar paso a una militarización del Estado en la que la excepcionalidad constitucional dejó de ser tal para convertirse en la normalidad.

Asimismo, el cambio de modelo económico aplicado paulatinamente desde fines de los años 70, unido a las reiteradas crisis coyunturales, significó la pérdida de seguridad laboral para los sectores populares del país, la disolución de los sistemas de organización social —especialmente, los sindicatos— y la ampliación de la marginalidad como la característica esencial que mostraría la sociedad peruana a partir de estos momentos. De esta manera, las referencias habituales bajo las cuáles los partidos habían construido sus vínculos con la sociedad van perdiendo sentido, sin que buscaran otras claves que permitieran subsanar el quiebre que se estaba produciendo.

El resultado conocido fue el deseo de consolidar el sistema democrático bajo un ambiente de creciente inestabilidad e ile-

Es de vital importancia ser honestos sobre lo que somos capaces de entregar en el muy corto plazo porque soy consciente de la enorme expectativa social. Creo que dar muestras de absoluta transparencia y moralización es muy útil porque tenemos un jurado moral. Es un país que le han engañado por mucho tiempo y hay una apatía contra los políticos.

(Alejandro Toledo, declaraciones a la BBC, junio 2001).

gitimidad del ámbito político. Los partidos políticos quedaron desubicados cuando debieron reorganizarse bajo los nuevos parámetros exigidos por el modelo neo liberal, que restringía las capacidades operativas y materiales del Estado. A partir de ahora, la competencia política ya no podía darse en función a cuál tenía mejores posibilidades de aprovechar los recursos públicos para reproducirse sino, por el contrario, cómo podían sobrevivir generando sus propios medios.

No lo lograron y a medida que la desestructuración de la matriz estado-céntrica se hacía evidente el impacto sobre los tradicionales mecanismos de reproducción partidaria resultó contundente, alejando a los ciudadanos de la actividad política y debilitando, por ende, la legitimidad misma del sistema. Por ello no fue sorprendente que una serie de derivados de esta práctica política que devino en habitual —como la ineficiencia del sector público, el clientelismo extremo y la corrupción— fueran vistos como íntimamente asociadas a la institucionalidad partidaria misma y se utilizaran para inducir aún más su desprestigio.

Un amago para superar esta situación fue el intento de Alan García en 1985. Bajo la cobertura de un discurso nacionalista quiso reverdecer la matriz estado-céntrica y más pronto

que tarde la realidad se rebeló contra ello. Si al inicio de su mandato García fue la esperanza de una renovación de la política en momentos especialmente dramáticos para el país, al término del mismo sólo fue la confirmación de una situación que ya no daba para más. Fue la oportunidad de los denominados *outsiders*, tanto así que las elecciones generales de 1990 se deciden entre dos de ellos, Fujimori y Vargas Llosa, siendo la expresión de los primeros síntomas de la cancelación de la política que experimentará el país durante los años 90.

Entonces, la doble transición política y económica no pudo ser procesada por aparatos partidarios anacrónicos sin reflejos suficientes para los requerimientos presentes. Esto, como podrá deducirse, no tiene una explicación en los aspectos superficiales del sistema sino en su estructura misma y, de alguna manera, reflejó los asuntos no resueltos del pasado histórico, específicamente las características que adoptó la construcción del Estado nacional y las continuidades propias del oligárquico que subsistieron más allá de su vigencia.

Cavarozzi y Casullo señalan cuatro carencias al respecto.

I. Déficit en la constitución de ciudadanía

En este aspecto, ha sido notorio que en el Perú los avances democráticos se han debido muy poco a las presiones que la sociedad ha ejercido sobre el Estado y, fundamentalmente, han sido producto de decisiones tomadas «desde arriba» o, en su defecto, asumidas como una concesión del poder.

De esta manera, a pesar de haber tenido periodos de pleno funcionamiento de las instituciones formalmente democráticas, las restricciones en la formación de ciudadanos ha reducido de manera importante la presencia y participación de los sujetos que constituyen la base misma del sistema. En su lugar tenemos la reproducción de redes clientelísticas y el forta-

lecimiento de los cacicazgos políticos, algo muy evidente cuando la política se relaja como sucedió durante el autoritarismo fujimorista, en los que el factor crucial resulta siendo el ofertante de bienes y recursos mientras que la población debe sujetarse a desempeñar roles pasivos.

Bajo este ambiente, los derechos políticos y sociales que deben ser garantizados por el Estado dejan de ser tales y pasan a ser considerados como gracias concedidas que dependen de ciertos intercambios localizados, personales y asimétricos.

II. Déficit en la institucionalización de los sistemas de partidos

Los partidos políticos deben formar parte de un sistema en el que las reglas son claras y respetadas por todos los participantes, aun cuando pueden ser propensas a críticas y, eventualmente, cambiadas bajo un ambiente de consenso. Sobre esto, difícilmente podemos aceptar que en el Perú existe o existió un sistema de partidos que mereciera el nombre de tal. Forzando la figura, podemos considerar momentos en el que las organizaciones partidarias debieron dirimir situaciones estableciendo un mínimo de control sobre ellas a partir de la aplicación de algunas reglas básicas, pero de ninguna manera podemos afirmar que hubo un consenso para delimitar y fortalecer el campo de su acción hacia los largos plazos. Por eso, cuando Julio Cotler asume que la transición peruana de 1980 careció de las alianzas que pudieron fortalecerla, era porque los actores no tenían la organicidad necesaria para llevarlas a cabo⁵.

5 Julio Cotler: «La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia». En Julio Cotler y Romeo Grompone: *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. IEP. Lima, 2001.

En los primeros cien días de gobierno vamos a reducir del 18 al 17% el IVA y eliminar los impuestos distorsivos como el de Solidaridad, que no era otra cosa que la «caja chica» de Fujimori y Montesinos. Además, reduciremos el encaje bancario para hacer bajar las tasas de interés y de esta manera comenzar la reactivación; también encabezaremos una lucha frontal contra el contrabando, que nos hace perder miles de millones de dólares al año. Por último, encararemos una etapa de privatizaciones, pero con la condición de que generen empleo.

(Entrevista a Alejandro Toledo, por Pablo Biffi, El Mundo (España), 2000).

Pero, la institucionalidad político partidaria no se refiere únicamente a la posibilidad de estas organizaciones para construir un sistema sino también a la capacidad para transformarlo de acuerdo a las necesidades y retos que van presentándose en el transcurso del tiempo. Entonces, por un lado están los índices de regularidad que son capaces de establecer pero, igualmente, la flexibilidad indispensable que pueden mostrar, ambos igualmente importantes para la fortaleza del sistema democrático.

En este sentido, las limitaciones que han tenido los partidos peruanos sobre los aspectos concernientes a la previsibilidad de su acción también se hacen extensivas a su falta de habilidad para manejar los cambios. Esto último sobresale en los aspectos ideológicos y programáticos a partir de los años 80, cuando no pudieron asimilar los cambios que experimentó el entorno donde actuaban con nuevas propuestas que tuvieran intenciones hegemónicas. Casi podría afirmarse que desde entonces los partidos trataron de ganar las elecciones

para administrar el Estado hasta donde le permitían sus pocas capacidades, pero sin atinar a desarrollar una propuesta que, en todo caso, no existía.

Es decir, tener un sistema político evidentemente precario y mostrando muchos flancos débiles fue producto, entre otros factores, de la poca capacidad de autotransformarse siguiendo las pautas que imponían la dinámica y las demandas de una sociedad que cambiaba rápida y profundamente.

Fue así porque varias de las condiciones identificadas para provocar una reacción pertinente por parte de los partidos no se dieron. Además de la poca solidez de la organización interpartidaria, también están los problemas inherentes a la dimensión intrapartidaria, en donde destaca, en primer lugar, la falta de representatividad y las dificultades para sintonizar las demandas sociales, sistematizarlas e incorporarlas en un plan de acción. De otro lado, tenemos la falta de fortaleza en la organización que da pie a una vida institucional intermitente y otorga muchas posibilidades para que el partido sea usado como plataforma por líderes ambiciosos o grupos de interés con objetivos particulares.

Como en pocos lugares, en el Perú la combinación de estos factores concluyeron en la práctica destrucción del débil entramado político que se había elaborado en las décadas previas y, por lo que puede notarse, hay poca capacidad para identificar el sentido de los problemas y proceder a darle solución.

Se ha sugerido la necesidad de una ley de partidos políticos que establezca requisitos mínimos para que estas organizaciones actúen en el sistema. Sin embargo, dichos esfuerzos pueden ser sólo una buena intención plasmada legalmente, sin ningún efecto práctico, si es que el eje del problema, que es político y no legal, no es resuelto por los partidos mismos. Además, la experiencia reciente invita a reflexionar muy se-

riamente sobre la incapacidad de un sistema político como el peruano y su rápida debacle cuando sobrevienen amenazas desde el exterior, como sucedió con el fenómeno subversivo, frente a las cuales sólo se atinó a respuestas también contrasistémicas.

III. Déficit en la resolución del equilibrio entre la «función representativa» y la función «gubernativa» de los partidos

Una de las cuestiones fundamentales para identificar los problemas inherentes a los partidos políticos, además de los niveles de representatividad que mantienen con la sociedad, son las relaciones que establecen con el Estado. En la experiencia latinoamericana hubo ejemplos en el que esta relación adquirió una casi plena identificación, como fue el caso del PRI en México.

Entre nosotros, es probable que la poca consolidación de los partidos no solamente haya afectado sus relaciones con la sociedad sino también con el Estado. La función pública no se estableció a partir de estrategias diseñadas para desarrollar planteamientos a largo plazo sino, por el contrario, los aparatos del Estado fueron asumidos bajo un criterio patrimonialista en el que los resultados electorales se interpretaron como la justificación para reforzar los lazos clientelares, con lo cual se ahondaba la débil representatividad que mantenían los partidos.

Al ser la función gubernativa una prebenda más que se negociaba con los adherentes y amigos, se impidió la formación de un estado de cosas en donde el buen desempeño en las funciones de gobierno se reflejara en los resultados electorales y, con ello, se ganara mayor legitimidad. Por el contrario, tuvo como efecto la sensación de estar gobernándose a favor de un sector, aquel cercano al gobierno de turno, y por lo mis-

mo generalizar la concepción de la política como un coto cerrado en el que unos pocos se beneficiaban en desmedro de la mayoría.

IV. Déficit en la construcción del Estado

Un último problema que tiene relación con la construcción democrática en América Latina es la naturaleza de los estados y, en este sentido, es general la aseveración de que ellos han sido aparatos de gran envergadura pero bastante ineficientes.

Este resultado ha sido consecuencia de dos cuestiones que aparenta ser contrarias pero que, en realidad se complementan. En primer lugar, un proceso histórico que impidió la consolidación de su autonomía respecto a las fuerzas sociales y políticas actuantes. Es decir, el Estado debería buscar un orden que sea normado por una lógica propia y evitar así que se convierta en un espacio de disputas y conflictos en el que primen intereses grupales o sectoriales.

Ahora bien, para que esta autonomía pueda ejercitarse el Estado necesita delimitar sus campos y evitar abarcar ámbitos que pertenecen al orden de lo social, pues de otra manera se erigiría como el único factor actuante y perder así el sentido de esta característica indispensable. Un Estado omnipresente, como ocurrió durante la vigencia de la matriz estado-céntrica, obliga a que todas las demandas sociales intenten hallar solución por los canales públicos, inhibiendo la construcción y consolidación de mecanismos no estatales.

Además de aumentar las probabilidades de conflicto al no tener capacidad suficiente para dar cuenta de todas ellas, esta cuestión resultó un elemento muy importante para que la sociedad civil no pudiera desarrollar capacidades propias y ante los entrapamientos surgidos por la falta de solución se propendiera a situaciones de extremo conflicto y violencia generalizada.

Entonces, bajo esta perspectiva, que trata de llamar la atención sobre lo crucial que resultan las continuidades y permanencias que residen en la estructura misma de la dimensión política peruana, tal vez podamos aquilatar de mejor manera las dificultades que está presentando el actual proceso de construcción democrática que se escenifica en el Perú.

Por un lado, parece existir una propensión a sobredimensionar las malas actuaciones del Presidente de la República y del Poder Ejecutivo, y sindicarlos como causantes directos y casi exclusivos de los entrapes. En efecto, gran parte de la responsabilidad recae en un equipo gobernante que no ha mostrado la calidad suficiente para conducir un proceso lleno de peligros y amenazas.

Sin embargo, una vez más, tal como de alguna manera ocurrió a principios de los 80, se intenta construir un sistema democrático sobre bases muy endeblas que, peor aún, no merece la atención debida y sólo garantiza la reproducción de factores que terminan por socavarlo. Es un hecho que la democracia no puede ser levantada aislándola de la política, algo consustancial a ella, y ésta sólo puede ser ejercitada mediante partidos orgánicos y representativos.

En este sentido, las continuas crisis que se presentan desde el 2001 no se limitan al Ejecutivo sino que expresan cuellos de botella que comprometen a la totalidad del sistema político peruano. Así, lo que habría que evitar, aunque parece que no es así, es volver a reproducir situaciones de fuga en las que la primacía del cortoplacismo obstruye la consolidación democrática.

Algunas notas sobre la coyuntura

Eduardo Ballón

1

La designación del gabinete Merino, de alguna manera cerró por el momento la crisis de gobierno de las últimas semanas. Tras un largo periplo presidencial en búsqueda de un Primer Ministro, en el que el cargo fuera ofrecido a distintas personalidades —Bedoya Reyes, Raúl Ferrero, Mario Vargas Llosa, Antero Flores Araoz— que sucesivamente declinaron, y en medio de las presiones de un sector del partido de gobierno que lo quería a Carlos Ferrero en el Premierato, finalmente emergió la figura de Beatriz Merino, cuyas cualidades personales y talentos profesionales están fuera de cualquier duda.

Es claro, sin embargo, por la forma en la que se llegó a su designación, que la nueva Premier y su gabinete, difícilmente tendrán el poder de gobierno que se pretendía para este Consejo de Ministros como fórmula para contrarrestar las debilidades del protagonismo presidencial¹. La no aceptación del encargo por varios de los consultados inicialmente, muestra,

¹ Ello a pesar que su designación cuenta con una impresionante aprobación de la opinión pública —71%— según la encuesta de julio de Apoyo, Opinión y Mercado.

entre otras cosas, los límites de la baja credibilidad que hoy tiene el primer mandatario. La composición final del cuadro ministerial, por su parte, se explica por las fuertes resistencias al cambio que se observan en el partido de gobierno². Por si fuera poco, distintas declaraciones presidenciales, confirman recientemente su voluntad de mantener un importante protagonismo, por lo demás, difícilmente controlable.

Difícil tarea, en consecuencia, la que le espera al nuevo gabinete ministerial. Más difícil aún cuando las diferencias y los conflictos de intereses en Perú Posible no tienen cuando terminar. El esfuerzo presidencial por allanarle el camino a la presidencia del Congreso a Henry Pease —que supuso la composición final del gabinete— puede naufragar en la particular comprensión de la democracia en el Perú posibilismo, donde parece entenderse que aquella se trata de una carta blanca para la competencia desenfadada entre los pequeños intereses y las perspectivas de los distintos grupos que existen a su interior³.

Todo esto en un contexto en el que distintas acciones subversivas, aparentemente de Sendero Luminoso, se multiplican y contribuyen a generar un fuerte ambiente de incertidumbre en la población, que a su vez, no parece dispuesta a postergar una gran cantidad de demandas legítimas, largamente embalsadas. El divorcio entre la sociedad y la representación política que se profundiza en este escenario, será indudablemente uno de los desafíos más grandes del nuevo gabinete para construir la gobernabilidad del Perú.

² La misma encuesta de Apoyo registra que el 58% de los encuestados cree que debieron producirse mayores cambios.

³ En cualquier caso, el daño ante la opinión pública está hecho. Así, la mencionada encuesta de Apoyo registra que un 36% de los encuestados prefieren un Congreso presidido por Flores Araoz frente al 28% que preferiría a Henry Pease.

2

El cambio de gabinete estuvo precedido por una sensación creciente de ingobernabilidad que afectaba al país. A la caída acelerada de la aceptación de la gestión presidencial que llegó al 11% en el mes de junio, en la que influye decisivamente el estilo presidencial y los rasgos básicos de su gestión, se añadieron como factores de coyuntura, la multiplicación de la protesta social y lo que aparecía como un rebrote «senderista». El establecimiento del estado de emergencia decretado por el gobierno fue expresión dramática de su debilidad y de su falta de rumbo. Jaqueado por la protesta social en curso en ese momento —huelga de maestros, paro de agricultores, huelga de trabajadores administrativos de ESSALUD— y atemorizado por la inminencia de un paro policial, optó por una salida autoritaria ante su incapacidad para prever conflictos y su gran torpeza para negociarlos una vez producidos. La medida, que venía siendo demandada desde semanas atrás por diversos sectores empresariales —la CONFIEP en particular—, permitió la recuperación del disminuido poder de las Fuerzas Armadas, las que pueden recomponerse rápidamente como un actor gravitante, retomando su perdida condición de interlocutores políticos y, en la práctica, subordinando a la autoridad civil en el interior del país. En sentido estricto la medida supuso un retroceso importante en la transición democrática y una derrota de la política como forma de resolver los conflictos.

La decisión final al respecto la tomó el Gabinete, amparándose en la radicalidad que fue asumiendo la protesta social, en medio de la cual se observaron algunos comportamientos calificados como «senderistas» y violentos: i) captura de una comisaría y de dos policías como rehenes en Jauja que terminó con el robo de un arma larga y varias cortas; ii) saqueo y pedrea de locales públicos y privados en Huancayo e incen-

dio de un vehículo; iii) saqueo y robo de fruta en el fundo del Ministro de Agricultura. A ello se añadió un informe de inteligencia que llevó a la detención y traslado de 20 policías de la comisaría de Ciudad y Campo en el Rímac, quienes habrían estado orquestando la movilización policial.

Las medidas políticas fueron decididas por el Ejecutivo a iniciativa de Toledo y su entorno y fueron posteriormente informadas a algunos representantes de Perú Posible en el Congreso. Este poder del Estado estuvo al margen de la decisión, al extremo que dedicó toda la mañana del día en que se tomó la decisión a discutir y aprobar la ley de control de las ONGs. Dicha aprobación fue simultáneamente una demostración del talante crecientemente autoritario y controlista de sectores mayoritarios del partido de gobierno.

3

Como es obvio, una medida de esta naturaleza modificó drásticamente el juego político partidario que veníamos observando. Cerró, en primer lugar, la posibilidad de una recomposición más plural y democrática del gabinete, como se evidenció en la posterior composición de éste. Fortaleció, en segundo lugar, las posiciones más duras e intransigentes del partido de gobierno que se manifestaron en la propuesta de Ferrero como premier y posteriormente en el intento de candidatura de Waisman a la Presidencia del Congreso. Ratificó la alianza básica con el FIM que desde el primer momento salió a justificar la medida y que influyó en la designación del gabinete. El APRA, por su parte, queda en una posición muy incómoda: apoyando en el discurso a los sectores en conflicto pero sin ninguna vinculación real con ellos y, por lo tanto, sin capacidad inmediata de negociar. Finalmente, la medida aisla aún más a los escasos sectores del gobierno que pretendían

manejar las cosas de otra manera y fortalece la presencia y la acción en la sociedad de grupos radicalizados como Patria Roja.

Más profundamente, se puede estar empezando a configurar una alianza gobernante bastante similar a la que articuló el fujimorismo: los sectores empresariales más grandes ligados al capital trasnacional (CONFIEP), las Fuerzas Armadas y un núcleo autodenominado partido que supone fundamentalmente un conglomerado de distintos intereses privados. Como es claro para la opinión pública, el argumento central de estos actores es que la economía (como ellos la entienden) es la camisa de fuerza de la cual no puede escaparse la política. Esta alianza empieza a insinuarse con cierta claridad en la campaña ya organizada en contra de la Comisión de la Verdad y en la «inflación» interesada del accionar de Sendero tras el presunto secuestro de los trabajadores de Techint.

En sentido estricto, en esta coyuntura se evidenció una vez más la ostensible debilidad de nuestro sistema de partidos. Con severas limitaciones en su capacidad de representación, no puede funcionar como canal de articulación y procesamiento de las distintas demandas sociales. Como lo recuerdan distintos analistas, esta situación que es común a la región latinoamericana, guarda relación con la superposición de dos procesos: uno de consolidación democrática y otro de crisis de las modalidades de articulación de intereses que predominaron tradicionalmente⁴. Para ser precisos, esta debilidad habla de los déficits existentes en la construcción de ciudadanía, en la re institucionalización del sistema de partidos, en el necesario equilibrio entre las funciones de gobierno y de representación de aquellos y en la propia construcción del Estado.

⁴ Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (compiladores): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Konrad Adenauer Stiftung y Homo Sapiens editores, Rosario, 2002.

4

Las restricciones económicas en la coyuntura son importantes sin duda. El aumento otorgado a los maestros representa el 0.1 del PBI; el demandado por ellos no llegaba al 0.28 de aquel. El problema de fondo, sin embargo, es bastante mayor si no nos quedamos en el árbol y observamos el bosque. El cuadro siguiente muestra un estimado de los «costos» anuales de las demandas de los principales sectores sociales en conflicto o ad portas del mismo:

Sector Social	Demanda	Costo anual
Magisterio	Incremento de remuneraciones	806'000,000 (1)
Policía Nacional	Valor de la ración orgánica única	112'800,000 (2)
	Vacaciones impagas	51'000,000
	Bonificación por destaque y vestimenta	140'000,000
	Bonificación por fallecimiento y viudez	37'000,000
	Aumento Dirección de Sanidad	6'200,000
Junta de Usuarios de Riego	Reducción del IGV de 18 a 3%	42'000,000
EsSalud	Demanda salarial	612'000,000
Poder Judicial	Demanda salarial	7'300,000
TOTAL		1,814'300,000

(1) El gobierno ya aprobó un incremento de 100 soles mensuales por maestro, lo que equivale a un costo de 384 millones de soles anuales.

(2) Mediante el DS 068-2003-EF, el gobierno ya aprobó este gasto.

Es claro que tales demandas, que han estado embalsadas por varios años, no pueden ser resueltas sostenidamente. Las mismas, que expresan la miseria secular en la que vive gran parte de la población nacional así como la profunda desigualdad socioeconómica que nos divide, han sido exacerbadas por las promesas grandilocuentes del Presidente de la República, que aparecen convertidas en «banderas de lucha» de varios de los sectores en conflicto. La situación se enrarece más porque los sueldos asignados a la cúpula del Ejecutivo y el Congreso, que son muy altos en términos nacionales, si bien no resolverán ningún problema masivo de recortarse, revelan una falta de sensibilidad y de criterio político sorprendentes.

Por lo demás, como lo recuerdan distintos críticos del gobierno, es totalmente contradictorio presionar la solución al conflicto social con el argumento de la restricción económica y simultáneamente negociar en los términos que se está haciendo con las grandes empresas (casos ETEVENSA, Barrick, que fue acotada por la SUNAT por 40 millones de dólares en los años 1999 y 2000 de un total de 141 millones, LAP, entre otras). La reciente y poco verosímil preocupación del Ejecutivo por la austeridad en el sector público y la puesta en valor de distintos activos, así como su propuesta de tratamiento de la deuda externa en la reciente Cumbre de Presidentes, muestran que a pesar de las severas restricciones económicas, hasta a este gobierno se le pueden ocurrir mecanismos alternativos para la gestión económica, que a pesar de su tibieza y su carácter parcial —impuesto a los intereses de los ahorros—, erizan a la clase política que los rechaza a fardo cerrado.

Como resulta obvio, el tema de fondo en este campo es el de los límites del modelo económico del que difícilmente pue-

de escaparse el gobierno⁵. Es claro que la legítima presión y movilización social que se observa desde diversos sectores sociales por mayores ingresos y por mejores condiciones económicas pone en el corto plazo en la agenda el conflictivo tema de la reforma tributaria. Las posibilidades de redistribución, incluso dentro del marco del modelo económico vigente, pasan por el fortalecimiento y la autonomía de la SUNAT⁶, por la revisión de los abusos cometidos por grandes empresas transnacionales en el marco de los contratos de estabilidad jurídica⁷, la revisión de todas las exoneraciones tributarias, el control de los ingresos por servicios de los profesionales liberales exitosos y la ampliación social de la base tributaria. Se trata, sin ninguna duda, de un tema ineludible si se pretende afrontar seriamente la gobernabilidad del país.

Simultáneamente se tiene que plantear el tema de la carrera pública. Es claro que uno de los «combustibles» centrales de la protesta social es el enorme descontento que resulta de la desigualdad de ingresos y de condiciones de trabajo que se observan en el sector estatal que, adicionalmente, requiere

⁵ Recordemos simplemente el pago de la deuda externa que de acuerdo al MEF, este año alcanza los 2,748 millones de dólares, el 2004 llega a 3,000 millones y se incrementa hasta alcanzar los 4,322 millones de dólares el año 2008.

⁶ La crisis fiscal está al centro del debate político y económico en un país que, como es obvio, no puede satisfacer sus demandas sociales con una presión tributaria del 12% del PBI, ni con un presupuesto en el que el 80% de la recaudación proviene de impuestos indirectos. Las cifras del BCR indican que el pago de impuestos de las personas jurídicas ha caído entre 1997 y el 2002 del 2.7% del PBI al 1.9%. Ese 0.8% equivale a cerca de 1,600 millones en el 2002 que permitirían cubrir buena parte de las demandas sociales.

⁷ Están pendientes los resultados de la investigación de la SUNAT con respecto a las fusiones y divisiones de tres empresas eléctricas —Luz del Sur, Edelnor y Edegel— que de acuerdo al Tribunal Fiscal deben ser analizados con base a la Norma VIII del Código Tributario.

modernizarse y fortalecerse. Es en ese marco que debiera plantearse el tema de las remuneraciones.

5

Medidas de esa envergadura requieren de un acuerdo político muy amplio. El mismo difícilmente puede esperarse del denominado Acuerdo Nacional, cuya debilidad es ostensible, tanto para los actores involucrados en él cuanto para el conjunto de la sociedad. Sin descartar totalmente el eventual interés y la voluntad política del gobierno en esta perspectiva, es claro que el reto que ella supone parece exceder su capacidad. La declaratoria del estado de emergencia a nivel nacional hace más difíciles las ya complejas posibilidades de una política de diálogo y construcción de acuerdos. En este escenario, la pregunta elemental es desde dónde es posible construir un orden político viable y medianamente estable, dadas las enormes limitaciones del conjunto de la clase política y considerando el fortalecimiento de las posiciones extremas que supone la medida.

La pregunta adquiere más sentido aún si observamos lo que ocurre en el espacio de la sociedad. Los sectores hoy día movilizados están liderados, en la mayoría de los casos, por dirigentes con una militancia partidaria. En el caso del CEN del SUTEP se trata mayoritariamente de militantes de Patria Roja, con excepción de dos independientes de «izquierda» y un aprista, enfrentados con grupos menores (el Comando de Lucha y el SUTE-Democrático) en los que hay desde antiguos militantes de otras agrupaciones de IU hasta cuadros «senderosos», que son los menos, interesados todos —entre otras cosas— en el control de la Derrama Magisterial, que hoy día aparece entre las 500 empresas más grandes y con mayor movimiento del país.

La mayoría de los dirigentes de EsSalud están vinculados al APRA, como lo están también los dirigentes del Poder Judicial, donde a decir de La República, habrían algunos líderes «senderosos». En el caso de los productores agrarios, lo que se ha observado es un error de cálculo del CUNGA cuyas bases principales —CCP y CNA— parecen haberse sumado con fuerza a la protesta de la Junta de Usuarios de Riego, organización en la que las vinculaciones partidarias no son tan claras.

Estos sectores pertenecen al sector más mesocrático de la denominada sociedad civil mientras los segmentos más pobres de ésta, hasta hoy ni son parte activa de las movilizaciones ni muestran capacidad de articulación de demandas propias. La lógica de las demandas de los sectores movilizables, hay que subrayarlo, es sectorial y bastante puntual, por lo que sus posibilidades de articulación, por lo menos en el corto plazo, son mínimas. Lo que no quiere decir, como hemos visto estos días, que no tengan capacidad de jaquear a un gobierno débil máxime cuando en un estado de emergencia el riesgo de las provocaciones de cualquier origen, se incrementa grandemente.

6

En este escenario, la declaratoria del estado de emergencia, que no creemos era inevitable, le representó algunos puntos de reconocimiento al Presidente y al gobierno en las encuestas, rápidamente perdidos por sus propios errores (una semana buscando Premier y «manoseando» distintos nombres)⁸. La radicalidad de la protesta social —marchas continuas

⁸ A pesar de ello, entre las encuestas de junio y de julio de Apoyo, Opinión y Mercado, la aceptación de la gestión presidencial crece de 11 a 13%. En este resultado influye también la designación del nuevo gabinete.

en las calles, ocupación de locales públicos, bloqueo de carreteras, enfrentamientos con la policía— y la violencia contenida que se observaba en muchas de sus manifestaciones, provocó el temor y el consiguiente rechazo de sectores significativos de la población. Las demandas de «orden y disciplina», conviene recordarlo, son más significativas y amplias que los sectores que añoran a Fujimori y la sensación de ingobernabilidad y de falta de autoridad fueron muy fuertes estos días.

En sentido estricto, el estado de emergencia, antes que a una situación incontrolable, respondió a la incapacidad del poder político de adelantarse a la solución de demandas sociales previsibles, evitando llegar a situaciones extremas. En términos de su ya debilitada imagen democrática fue sin ninguna duda un importante punto en contra, que contribuyó a deteriorar una situación política ya mala antes de la medida, incrementando la incertidumbre política que existe en el país.

7

En los días recientes, destaca sin duda, la ofensiva lanzada contra la Comisión de la Verdad. Desde diversos lados, algunos de ellos insospechables como el doctor Valentín Paniagua, las fuertes críticas a su labor han ido evidenciando un ánimo crecientemente autoritario y anticomunista en buena parte de la clase política nacional. Temerosa de hacer frente a su responsabilidad, aquella encuentra en el supuesto «rebrote» senderista argumento suficiente para descalificar el trabajo de la Comisión. A partir del polémico caso Techint⁹ las acciones de este grupo parecen multiplicarse y su presencia es ampliificada por los medios de comunicación de masas.

⁹ Ver Tuesta, Glatzer: «Techint: secuestro en campamento», en **Ideele**, número 155, Lima, junio del 2003.

Estos hechos, además de evidenciar la incompetencia del actual Ministerio del Interior, muestran la voluntad de los remanentes de SL de «expresarse» también ante el informe de la CV que, sin duda, abrirá uno de los debates ideológicos más importantes de la historia reciente del país por lo que supone de mirada a aspectos estructurales de nuestra sociedad y de sus relaciones con el Estado, pero también por los comportamientos concretos que analiza.

Sin negar la preocupante importancia que tienen los hechos que demuestran la existencia de por lo menos tres columnas armadas de SL, es claro que éstos no guardan proporción con la bulla que se está haciendo alrededor y que coincide con una notoria ofensiva del fujimontesinismo en distintos campos de la vida política nacional, como es ostensible. Su impacto sobre la opinión pública es notorio como lo demuestran las respuestas a una encuesta reciente, que entre otras cosas pregunta por los aspectos más negativos del segundo año de gestión toledista, con los resultados siguientes:

El exceso de promesas	49%
El resurgimiento de Sendero Luminoso	44%
La falta de creación de empleo	44%
La falta de liderazgo en el Presidente	43%
Los constantes viajes al extranjero	41%
El aumento de los impuestos	38%
La pérdida de credibilidad del Presidente	36%
Declarar el estado de emergencia	33%
El mal uso de los recursos públicos	32%
La manera como se manejó la huelga del SUTEP	30%
La falta de mano dura contra las protestas	22%
Otros aspectos negativos	2%
No precisa	1%

Fuente: Apoyo, Opinión y Mercado, Encuesta en Lima, julio 2003.

8

En este escenario, el divorcio entre sociedad y política se está profundizando y agudiza la crisis de representación y de la democracia misma. Los distintos niveles de gobierno —nacional, regional y local— están severamente cuestionados. Las encuestas muestran que las simpatías por las distintas fuerzas políticas están por debajo del 10% (el APRA que es el único partido real apenas llega al 9%) y, de verse forzados a escoger, no alcanzan el 20% (el APRA tiene 16%). La gestión de los gobiernos regionales es mayoritariamente desaprobada por la opinión pública —la excepción es Lambayeque— llegando la censura en algunas regiones (Arequipa) al 82% de los encuestados. El panorama a nivel de los gobiernos locales pensamos que no es sustantivamente diferente.

El tema de la participación ciudadana adquiere en este contexto una vigencia renovada. La única manera de relegitimar la representación política en todos sus niveles, pasa por la apertura que se logre para la participación de la sociedad civil. De allí que resulte previsible la inminencia del debate que intenta mostrar una oposición significativa entre democracia representativa y democracia participativa.

9

Con estos elementos, es claro que el escenario futuro será muy difícil. Los desafíos para la gobernabilidad democrática del país estarán a la orden del día y algunos temas centrales que el gobierno orilló hasta la fecha —la política tributaria, por ejemplo— estarán en el centro del debate. La presencia de Beatriz Merino en el premierato y la eventual presidencia de Henry Pease en el Congreso, mejorarán con seguridad las posibilidades de un gobierno que por momentos marcha al

garete. La voluntad concertadora de ambos es su mejor capital, que sin duda es insuficiente para la magnitud de la agenda que deberán afrontar. El Presidente, mientras tanto, sigue convencido de que su principal problema es de imagen¹⁰ y mantiene, en consecuencia, una voluntad de protagonismo que lo convierte en su principal enemigo, en competencia feroz con su propio partido, sin entender que un eventual fracaso de su gabinete será el inicio del final de su caída.

En un contexto en el que todavía nadie parece decidido plenamente a terminar con Toledo, todos juegan a presionarlo al máximo; los más para conseguir intereses puntuales, los menos para que defina claramente una nueva alianza gobernante. Hay, sin duda alguna, tres temas que concentrarán la conflictividad de los próximos meses: i) la presentación del informe de la Comisión de la Verdad; ii) la definición de estrategias para financiar el presupuesto del 2004 y la inevitable discusión del modelo económico; iii) la movilización social de distintos sectores, que conviene recordarlo, han establecido una tregua (productores agrarios, EsSalud, etc.) y no el final de sus demandas.

¹⁰ Su entrevista en el programa Panorama (del 6.7.3) así lo explicitó.

Cronología de un largo
y ardiente bienio

Eduardo Toche

Dos años parecerían insuficientes para exigirle resultados tangibles y definitivos a una gestión presidencial que, en principio, debe durar cinco. Sin embargo, no lo debió ser para el caso del presidente Toledo. Pasaremos a explicarlo.

Antes incluso de iniciar su mandato, los plazos para dar curso a densas agendas política, social y económica ya habían empezado a correr, aunque, como siempre ocurre en este desinstitucionalizado país, el contenido de las mismas no estaba formalizado en ningún documento ni eran resultado de acuerdos ni compromisos entre entes representativos y legítimos.

Eran demandas acumuladas, tan obvias como explosivas, que las promesas electorales potencializaron hasta generar exigencias y pataletas extremas cuando se supo que no podían ser satisfechas. Así, Toledo debió aprender que gobernar el Perú no es tan fácil como había afirmado ingenuamente alguna vez, al ver su sueño presidencial transformándose en una pesadilla de la que no puede despertar, al menos hasta el momento.

En efecto, no es fácil conducir un país tan complejo. Además, en circunstancias tan adversas, entre ellas, una oposición igual de perdida que él y un partido-partiducho como Perú Posible, que lejos de ser una solución ha insistido con tenacidad en ser parte estelar de los problemas.

De esta manera, entre julio del 2001 y hoy, se compuso un escenario que debiendo ser de transición democrática y fortalecimiento institucional, transcurrió preguntándonos hasta cuándo duraba en su sillón el Presidente en ejercicio. Un detalle que no por dramático deja de ser novedoso pues, a pesar de la poca calidad de los anteriores gobernantes, los peruanos no nos habíamos otorgado la oportunidad de tener un inquilino en Palacio que oscilara entre bajos, muy bajos y, en más de una oportunidad, asfixiantes niveles de popularidad casi desde el día mismo que asumió su cargo.

Fue así porque estos dos primeros años (que, ojalá puedan ser seguidos de los tres que teóricamente le faltan a la administración toledista) se acercan más a una comedia de errores que a los parámetros del buen gobierno definidos por la ciencia política. Todo puede irse al diablo, sentenció recientemente el ministro de Economía Javier Silva Ruete y, desde luego, a pesar de que la renovación del Gabinete ministerial ha amenguado en algo la crisis de las últimas semanas, el peligro subyace.

Entonces, ¿debemos pedirle resultados a Toledo, al cumplirse dos años de su gobierno? Sí, en la medida de que hubo una serie de problemas urgentes concernientes al fomento democrático y la conducción económica que debieron tener a estas alturas algún viso de solución. Pero no habrá resultados. Porque el gobierno no los tiene y, sobre todo, porque la oposición tampoco sabe qué resultados pedir.

A continuación les ofrecemos una cronología política de los primeros dos años del gobierno de Perú Posible.

AÑO 2001

26 julio

El presidente electo Alejandro Toledo, a dos días de asumir el cargo, aún no tiene listo su gabinete ministerial. De otro lado, el futuro ministro de Economía, Pedro Pablo Kuczynski, anuncia tener listos los lineamientos de la política económica a seguir. El APRA plantea su oposición a Kuczynski.

28 julio

Mensaje presidencial de Alejandro Toledo.

Principales promesas:

- Elecciones regionales en el 2002.
- Aumento de sueldos y salarios a maestros, policías y trabajadores del sector Salud.
- Cuatrocientos mil nuevos puestos de trabajo.
- Cincuenta millones de dólares para el fomento de las PYMES.
- Adecuación a las normas laborales de la OIT.
- Creación del Consejo Nacional de la Juventud.
- Designación de zar antidrogas y del zar anticorrupción.
- Promulgación de la ley de retorno del peruano en el exterior.
- Congelamiento de la compra de armas en la región.
- Aumentar la participación del sector Educación en el presupuesto: del 14% al 30% en el 2006.
- Extensión del seguro escolar gratuito.
- Creación del Vice Ministerio de la pequeña empresa.
- Construcción de viviendas populares.

- Aumento del flujo turístico hacia el país, de 600 mil turistas a tres millones para el 2006.
- Apoyo a la Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- Instalación de una Comisión Nacional de Cultura.

Fines de julio y primeros días de agosto

Pugnas en Perú Posible por conformación de comisiones en el Congreso de la República. El APRA obtiene ventajas por malas negociaciones llevadas a cabo por Jorge Mufarech, vocero de Perú Posible.

7 agosto

Presidente Toledo apoya a la Comisión de la Verdad. Se amplía el número de comisionados, de siete a once.

Ratifica a José Ugaz como Procurador para casos de corrupción, luego del ataque del ex presidente Fujimori a través de su página web.

25 agosto

Primeras manifestaciones de protesta contra el gobierno. «Toma» del aeropuerto del Cusco.

25-26 agosto

Mensaje presidencial.

Premier Roberto Dañino, luego de presentación del gabinete, envía treinta medidas urgentes para ser aprobadas por el Congreso, siendo el principal tema la continuación de la reforma del Estado y de la administración pública.

Críticas al elevado sueldo presidencial. Encuestas otorgan 45% de aprobación hacia el Presidente.

15 setiembre

«Rebrote» terrorista en el río Ene, Satipo. Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, anuncia aplicación de modelo comunitario de lucha contrasubversiva.

10 octubre

Mitin de Perú Posible en la plaza San Martín. Sólo cubrió la quinta parte de dicho lugar.

13, 14, 15, 16 octubre

Marcha del Contisuyo.

15 octubre

Según encuesta de Apoyo, popularidad presidencial está en 42%.

Factores negativos:

- Reciente aumento a magistrados y jueces.
- El sueldo del Mandatario.
- *Las pugnas en Perú Posible y las amenazas proferidas por congresista gobiernista, Jorge Mufarech, contra el ministro Kuczynski por el tema de aduanas. También inciden las declaraciones de Fernando Olivera, ministro de Justicia.*

Factores positivos:

- Creación de tarifa social de electricidad.
- Reducción del Impuesto especial a la Solidaridad (IES).
- Anuncio de cronograma para la descentralización.

Se empieza a sugerir la presencia de una «crisis política» que podría desembocar en un cambio de Presidente.

Se forma frente «Zaraí Dignidad».

24 octubre

Presidente Toledo convoca el Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad.

Propone la siguiente agenda:

- Reforma de la Constitución.
- Reforma de las fuerzas armadas.
- Descentralización.
- Modelo educativo.
- Seguridad ciudadana.

27 octubre

Mensaje presidencial. Anuncio de obtención de 1,886 millones de dólares en reciente gira al exterior.

Se trata de contrarrestar algunos factores políticos negativos, como:

- Presencia de sobrino Jorge Toledo, sospechas de favoritismo y nepotismo.
- Nombramiento de Gerardo Matute, amigo del Presidente, como Contralor General de la República.
- Imagen de impuntualidad y derroche.
- Incapacidad de Perú Posible.

Aspectos positivos:

- Puesta en marcha de programa A Trabajar.
- Inicio de programa Huascarán.

29, 30 octubre

Pugnas y reagrupamientos en Perú Posible, por elecciones internas. Deberían realizarse en diciembre pero fueron postergadas para enero o febrero del 2002. El ministro de Salud, Luis Solari, de quien se suponía tenía la mayor fuer-

za, parece haberse debilitado. Aparecen Carlos Bruce, Jesús Alvarado y Alberto Cruz como candidatos a la secretaría general.

31 octubre

Estación de Preguntas en el Congreso de la República.

Última semana de octubre

Alan García y Lourdes Flores perfilan roles opositores. Hacen apariciones diarias.

06-07 noviembre

Escándalo desatado por declaraciones de abogado Echaíz, respecto a sus vinculaciones con Vladimiro Montesinos y anuncios apresurados de ministros Olivera, Rospigliosi y Waisman. Provoca destitución del Comandante General de la Marina, vicealmirante AP Alfredo Palacios Dongo. Lo reemplaza el vicealmirante AP Ricardo Arboccó Licetti.

15 noviembre

Piden interpelación de ministros Olivera, Rospigliosi y Waisman. Es por caso Echaíz. Se recuerda que no hubo interpelación desde mayo de 1991, cuando el Congreso llamó al entonces ministro Carlos Torres y Torres Lara.

La aprobación presidencial sigue descendiendo. Está en un 32%.

19 noviembre

Concertación. Acuden a Palacio de Gobierno, por separado, Alan García (PAP), Valentín Paniagua (AP) y Antero Flores-Araoz (PPC).

21 noviembre

El APRA se pronuncia:

- APRA respeta la figura presidencial.
- El plazo presidencial culmina el 2006.
- Debe llegarse a un acuerdo de concertación abierto y público.

El presidente Toledo propone:

- Pacto de gobernabilidad de 20 años, firmado por todos los partidos políticos.
- Agenda mínima de ocho puntos.

26 noviembre

Arzobispo Juan Luis Cipriani acusa que «alguien cercano al Presidente» lo denunció en el Vaticano, utilizando tres cartas falsas. Todas las miradas se dirigen hacia el ministro Fernando Olivera.

28 noviembre

Pucallpazo. Paro general convocado por el Comité de Lucha por la Defensa de los Intereses de Ucayali.

Exigen:

- Construcción de puerto fluvial.
- Asfaltado de carretera Federico Basadre.
- Suspensión de proyecto CORAH.

Aprobación presidencial en 30%.

3 diciembre

Supuestos senderistas de facción Proseguir derriban torre de alta tensión en Chosica.

3, 4, 5 diciembre

Interpelación de los ministros Olivera, Rospigliosi y Waisman. Finalmente no hay censura ni voto de confianza.

10 diciembre

Comisión de Constitución del Congreso acuerda inicio de reforma constitucional. El 15 de diciembre el Pleno del Congreso aprueba dictámen.

16 diciembre

Periodista Gustavo Gorriti denuncia en su programa de televisión chuponeo telefónico a líderes apristas Jorge del Castillo y Alan García.

AÑO 2002

Primera quincena de enero

Crecientes rumores sobre salida de ministro de Defensa, David Waisman, del gabinete.

Evidentes presiones sobre el premier Roberto Dañino para que ceda más presencia a Perú Posible en el Ejecutivo.

Ministro de Economía, Pedro Pablo Kuczynski no es apoyado por Perú Posible en el Congreso, en el tema de desagio tributario.

17 enero

Partido Aprista presenta su plataforma para la concertación. Son 65 puntos, entre los que destacan:

- Desarrollar negociaciones para mejorar el perfil de la deuda pública peruana.
- Reducción de tasas de interés.
- Funcionamiento inmediato de Banco Agrario.
- Reducción arancelaria para insumos y bienes de capital.
- Programa de compras estatales.
- Mejoras en la regulación de tarifas de servicios públicos.

- Restablecimiento de educación gratuita.
- Disminución de precios de medicamentos.
- Racionalización de sueldos de la burocracia estatal.
- Desactivación del Ministerio de la Presidencia.

Segunda quincena de enero

El perfilamiento de grupos en Perú Posible, como antesala al congreso partidario, provoca agudas tensiones propensas a la violencia. Luis Solari y Carlos Bruce disputan la secretaría general.

17 enero

David Waisman deja el ministerio de Defensa. Luego de acumular una serie de errores, el detonante fue las declaraciones desafiantes que hizo contra el premier Dañino. El reemplazante es Aurelio Loret de Mola. Apenas instalado en el cargo se conoce que Chile ha adquirido 10 aviones F-16, con lo cual la propuesta peruana de reducir compras de armas en la región se liquida.

Sale cuestionadísima ministra Doris Sánchez de PROMUDEH y entra Cecilia Blondet.

Sale Luis Solari del Ministerio de Salud y es reemplazado por Fernando Carbone. Luis Solari fortalece sus posiciones dentro de Perú Posible.

La aprobación hacia el Presidente es del 30%.

26 enero

En Bolivia, el presidente Toledo hace afirmaciones impertinentes sobre la mediterraneidad de ese país.

Se desata polémica en torno al asesor presidencial chileno Esteban Silva.

Primera semana de febrero

La pugna en Perú Posible se vuelve intensa. El presidente Toledo trata de imponer la unidad.

Carlos Bruce renuncia a ser candidato por secretaría general. Luego reconsideraría su decisión.

4 febrero

Luis Vargas Valdivia reemplaza a José Ugaz como Procurador *ad hoc* para casos de corrupción.

8 febrero

Paro regional en Chimbote.

Violenta manifestación de trabajadores despedidos del Ministerio de Transportes.

El ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, acusa al APRA de estar detrás de los desórdenes.

11 febrero

Senderistas presos inician huelga de hambre simultánea en varios penales. El hecho reactiva debate sobre violencia política.

14 febrero

Gobierno inicia «tercera etapa» del proceso de concertación. Será conducida por el premier Roberto Dañino.

Segunda quincena de febrero

Violencia social. Huelga de agricultores en el Sur Chico, marchas de la CGTP y paro de transportistas.

Según Apoyo, la popularidad presidencial está en el 27%. Las causas de tan baja aprobación son:

- Incumplimiento de promesas.

- Conflictos en Perú Posible.
- Sensación de falta de liderazgo.
- Desempleo.

Los aspectos positivos del gobierno son:

- Relanzamiento del programa Mivivienda.
- Inicio del programa A Trabajar.
- Creación de Agrobanco.

26 febrero

Unidad Nacional presenta plan de reactivación económica «Reordenamiento productivo para atraer inversión privada y generar empleo». Los ejes son la industria y el turismo.

12 marzo

Se reúne Foro de Gobernabilidad. Alan García no asistió y el presidente Toledo se hizo presente sólo por cinco minutos.

12 marzo

Luis Solari es derrotado por David Waisman en disputa por la presidencia de bancada congresal de Perú Posible. Sigue aumentando la desaprobación hacia el Presidente de la República.

Causas:

- Sueldo presidencial.
- Nepotismo. Sobrina contratada en el Congreso y sueldo de sobrino Jorge Toledo.
- Asesores chilenos.
- Pugna Solari-Bruce.

- Venta de aviones Tucano sin aprobación del Gabinete.
- Compra de helicóptero presidencial.
- Viaje de Eliane Karp y comitiva a Francia.

15 marzo

Unidad Nacional presenta plan agrario, pecuario y forestal. En abril presentará plan educativo y en mayo plan para la descentralización y regionalización.

19 marzo

El presidente Toledo acude al Congreso de la República. Intenta mejorar las relaciones entre el Ejecutivo y este poder del Estado, luego de declaraciones del ministro Rospigliosi contra Carlos Ferrero, presidente del Legislativo, y de los ministros Kuczynski y Villarán contra la Comisión de Trabajo que, según este último, «está infestada de sindicalistas».

20 marzo

Atentado terrorista en Centro Comercial El Polo.

23 marzo

Llega presidente de los Estados Unidos, George Bush, en visita oficial de 17 horas.

9 abril

Congreso de Perú Posible elige a Carlos Bruce como su primer secretario general. Jesús Alvarado y David Waisman quedaron como secretarios colegiados.

Mes de abril

CGTP, CITE y SUTEP convocan frecuentes movilizaciones contra el gobierno.

Manifestaciones y paros regionales en el Sur contra las privatizaciones.

Conflicto Congreso-Ejecutivo por venta de aviones Tucano. APRA enfila contra la Comisión de la Verdad.

Los resultados del congreso de Perú Posible influyen en las correlaciones para la elección de la Mesa Directiva del Congreso de la República. Henry Pease queda fuera de carrera y se fortalece la reelección de Carlos Ferrero, teniendo como vicepresidente a Jesús Alvarado.

Surgen presiones para que Carlos Bruce deje Ministerio de la Presidencia.

3 mayo

Las crecientes protestas en el Sur contra las privatizaciones conducen a un intento de conciliación entre el gobierno y los representantes regionales. Fracasa por falta de una adecuada estrategia gubernamental.

11 mayo

Jueza anticorrupción Cecilia Pollack ordena detención de comandos que participaron en la operación Chavín de Huántar. Ministro Loret de Mola protesta.

12 mayo

Mensaje a la Nación del presidente Toledo. Para el presidente de la República el paro convocado en el sur contra las privatizaciones va contra el diálogo y la democracia. El mandatario aseguró que su gobierno no impide la protesta, pero que ésta debe ser pacífica. Manifestó que su gobierno «jamás cederá al chantaje». «Déjenme trabajar, ¡por Dios!», expresó.

14 mayo

Paro regional en Arequipa contra las privatizaciones. Se suman los frentes regionales de Cusco, Moquegua, Ancash, Cajamarca, Puno, Huanuco, Loreto, entre otros. Aunque en Arequipa fue exitoso, en el resto del país los resultados no fueron los esperados por sus organizadores.

SUTEP exige renuncia del ministro Kuczynski.

Las encuestas muestran insatisfacción con la democracia. El ex presidente Fujimori tiene una aprobación del 31.5% entre los limeños, mientras que el presidente Toledo alcanza apenas en 25.4%.

Aún así, el Ejecutivo siente que tiene fuerza política:

- APRA no pudo interpelar a ministro Kuczynski.
- Propuesta de Lourdes Flores para darle mayores prerrogativas a premier Dañino no prosperó.
- Paro nacional de frentes regionales fracasó.
- De esta manera, asume un «duro» 23% de respaldo que se dispone a no perderlo para no verse en grandes problemas.

Última semana de mayo

Sale Pedro Francke de FONCODES y es reemplazado por un militante de Perú Posible.

Rumores de crisis ministerial. Perú Posible desea más presencia.

Presidente Toledo ratifica gabinete.

Muere Fernando Belaunde Terry.

3 junio

Dirigentes del Frente Amplio Cívico de Arequipa iniciaron huelga de hambre.

4 junio

Paro de médicos y enfermeras del sector Salud.

11 junio

Presidente Toledo se reúne con Alan García, Lourdes Flores, Valentín Paniagua y Alberto Andrade. Se proponen relanzar acuerdo de «30 puntos» y reforzar el Acuerdo Nacional.

13 junio

Movilizaciones de la Coordinadora de Frentes Regionales.

14 junio

Se anuncia que TRACTEBEL será el nuevo dueño de EGASA, iniciándose una oleada de violentas y masivas protestas en Arequipa. El gabinete ministerial se declara en sesión permanente. Se declara el estado de emergencia. El saldo de los enfrentamientos en Arequipa fue de dos muertos y 150 heridos.

15 junio

Movilizaciones de los transportistas contra el SOAT.

18 junio

Situación delicada. Alan García es convocado a Palacio de Gobierno.

19 junio

Se firma Declaración de Arequipa, poniendo fin a la revuelta escenificada durante los últimos días.

21 junio

Renuncia el ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, como consecuencia de la crisis de Arequipa. Es reemplazado por Gino Costa.

Acercamiento de Luis Solari al entorno presidencial. Se comenta que puede ser el próximo Primer Ministro. Otros nombres que se barajan para el cargo son: Carlos Bruce, Antero Flores-Araoz y Luis Bedoya Reyes.

25 junio

Turba asalta depósito de madera decomisada y le prende fuego, en Puerto Maldonado.

26 junio

Rafael Roncagliolo, secretario técnico del Acuerdo Nacional, recibe carta suscrita por dirigentes apristas Jorge del Castillo y Mercedes Cabanillas, en la que piden postergar la firma del Acuerdo Nacional.

27, 28 junio

Paro nacional agrario.

2 julio

Alan García afirma que la mejor salida a la crisis sería formar un Gabinete aceptado por toda la clase política nacional. Jorge del Castillo sostiene que cambios de ministros deben realizarse inmediatamente y no en noviembre.

Gabinete Ministerial pone sus cargos a disposición.

Jueza Carmen Kcomt señala el 7 de agosto como día límite para que el presidente Toledo se haga la prueba de ADN.

3 julio

Luego de sugerir su retiro, el APRA vuelve al Acuerdo Nacional.

Se evalúa que el Presidente de la República no llegaría a julio del 2003. Esta probabilidad complica la elección del Presidente del Congreso.

El caso Zarái adquiere cada vez más importancia.

8 julio

Renuncia Diego García Sayán al Ministerio de Relaciones Exteriores. Luego de una acumulación de maltratos, las consultas presidenciales con Allan Wagner fueron el detonante.

12 julio

Nuevo gabinete ministerial. Se crean nuevos ministerios y se eliminan otros. Entre los primeros están el Ministerio de la Producción (una fusión del Ministerio de Pesquería y el Vice Ministerio de Industrias), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el Ministerio de Vivienda. Desaparecen los ministerios de Industria, Pesquería y de la Presidencia.

Luis Solari es Primer Ministro, en lugar de Roberto Dañino.

Eduardo Iriarte (FIM) es el nuevo ministro de la Producción.

Allan Wagner reemplaza a Diego García Sayán en la Cancillería.

Pedro Pablo Kuczynski es reemplazado por Javier Silva Ruete en el Ministerio de Economía.

Gerardo Ayzanoa entra en el Ministerio de Educación sucediendo a Nicolás Lynch.

Sale Cecilia Blondet del PROMUDEH y la reemplaza Ana María Romero.

Los ministros que siguen en sus puestos son:

Gino Costa Santolalla, en la cartera del Interior.

Fernando Olivera en Justicia.

Fernando Carbone del Campo en Salud.

Aurelio Loret de Mola Böhme en Defensa.

Alvaro Quijandría Salmón en Agricultura.

Fernando Villarán de la Puente en Trabajo y Promoción del Empleo.

Jaime Quijandría Salmón en Energía y Minas.

Javier Reátegui Roselló, que ocupó el despacho de Pesquería, ahora asumirá Transportes y Comunicaciones.

Raúl Diez Canseco Terry tomó las riendas del nuevo Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Carlos Bruce Montes de Oca, ex ministro de la Presidencia, pasó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Las encuestas otorgan una aprobación del 18% a la gestión presidencial.

22 julio

Se firma el Acuerdo Nacional.

20 julio

En Palacio de Gobierno, y en presencia de los congresistas de Perú Posible, el presidente Toledo solicita que Carlos Ferrero postule a la reelección como Presidente del Congreso. De esta manera, Anel Townsend es desplazada y Toledo pide que se firme un compromiso para que sea la candidata de Perú Posible en el 2003.

25 julio

Huelga de agricultores arroceros en el Norte.

28 julio

Estallan protestas en Tarapoto.

28 julio

Mensaje presidencial. Se esperaba un relanzamiento del gobierno.

Balance:

- Dio impresión de falta de precisión y desorden.
- No señaló nada sobre hija Zarai.
- Demasiado optimismo con ATPA respecto a empleo.
- Pidió al Congreso aprobar Ley de Reforma de Poder Judicial cuando ésta se encontraba en el Despacho Presidencial para su firma.
- No habló sobre deuda externa.
- No dijo nada sobre privatizaciones.

Sale Fernando Olivera del Ministerio de Justicia y entra Fausto Alvarado.

2 agosto

Ministro de Defensa, Aurelio Loret de Mola, anuncia incremento en presupuesto militar, para adquisiciones y renovación de material.

9 agosto

Presentación del gabinete Solari en el Congreso.

Principales puntos expuestos:

- Asignación de recursos dentro del proceso de descentralización.
- Paz social con crecimiento en índices de empleo.
- Fomento del empleo.
- Incentivos en el marco del ATPA.
- Defensa Nacional: repotenciar a la FAP, ley de reorganización del Ministerio de Defensa.

- Estrategia privatizadora.

21 agosto

El presidente Toledo conforma un gabinete de crisis. Sus integrantes son Luis Solari, Aurelio Loret de Mola, Fernando Villarán, Gustavo Pacheco, Henry Pease, Carlos Bruce, Juan Sheput, Nicolás Lynch y Guillermo Gonzales Arica. Este comité, según el premier Solari, forma parte del sistema de gerencia política que se ha rediseñado desde su ingreso a la Presidencia del Consejo de Ministros.

22 agosto

El arzobispo de Lima, Juan Luis Cipriani, propone crear una comisión para estudiar los excesos de la lucha anticorrupción. Debe formarse «una comisión ad hoc para estudiar excesos en la lucha anticorrupción, que eventualmente tramite indultos para aquellas personas que llevadas por su ingenuidad fueron involucradas en la red de corrupción dirigida por el ex asesor de inteligencia, Vladimiro Montesinos», afirmó.

Dicho grupo de trabajo podría estar integrado «por personajes de comprobada probidad como Jorge Santistevan de Noriega, Hubert Lanssiers o Alfonso de los Heros». «Esta comisión, con las debidas facultades, puede estudiar los expedientes y decir los casos en los cuales está claro que no hay una intención de delito por lo que no amerita una sanción como la que se está haciendo», añadió. Según el arzobispo de Lima, «el país debe prestar menos atención a lo que digan Vladimiro Montesinos y Matilde Pinchi Pinchi o Alberto Venero (vinculados al ex asesor de Inteligencia) y dé paso al perdón y la reconciliación nacional».

Recordó que «él mismo perdonó, pese a que se intentó manchar su honra con documentos falsos», en alusión a una

acusación del ex ministro de Justicia Fernando Olivera, quien el año pasado intentó vincularlo con Vladimiro Montesinos.

Fines de agosto

Cierre de inscripciones para elecciones municipales.

3 setiembre

Secuestro de la esposa de Adam Pollack, Mariana Farkas.

9 setiembre

Declaraciones de Eliane Karp contra partidos políticos: «partiduchos tradicionales pretenden hacer un golpe de Estado dentro del Congreso no sólo para tirarse al cholo sino a todo el parlamento».

20 setiembre

Congreso demoró diez horas para aprobar el primer artículo de nueva Constitución Política.

8 octubre

Sonora pifiadera a presidente Toledo en acto conmemorativo a combate de Angamos, en el Callao. En su discurso, el Presidente enfiló contra la corrupción del régimen pasado.

12 octubre

Se revela que Vocal supremo José Silva Vallejo, que había resuelto queja a favor del presidente Toledo en prueba de ADN ordenado por jueza Kcomt; Silva había acudido en forma impropia al domicilio del Presidente.

Mediados de octubre

Presidente Toledo sondea la posibilidad de formar un gabinete de «ancha base», proyectando resultados electorales de noviembre. Lo fomenta una supuesta ala «dañinista»

entre los ministros, a la que se estarían oponiendo los denominados «solaristas».

7 noviembre

Debate entre candidatos a la alcaldía de Lima. Mientras Alberto Andrade baja en las encuestas, Luis Castañeda sube rápidamente en la intención de voto.

11 noviembre

Prefectura de Lima registró 24 marchas durante este día. Se debate considerar el centro de la ciudad como zona rígida.

Entre enero y noviembre la Prefectura de Lima autorizó 802 marchas. Otras 500 se habrían realizado sin permiso ni garantías. En noviembre hubo 235 marchas.

Los principales manifestantes son: CGTP, CITE, Sitramun, Construcción Civil. También obstetricas, despedidos, mototaxistas, microbuseros y campesinos.

16 noviembre

Huelga en el Poder Judicial.

17 noviembre

Elecciones municipales y regionales. Luis Castañeda (UN) gana las elecciones municipales en Lima. El APRA ganó las elecciones regionales en doce departamentos.

Estos resultados, especialmente los regionales, replantea la correlación entre el gobierno y la oposición. También tiene efectos importantes dentro del Partido Aprista.

29 noviembre

Marcha de estudiantes universitarios para exigir mayor presupuesto a universidades públicas. Hubo manifestaciones de violencia.

Fines de noviembre

El debate sobre el presupuesto público del 2003 se desarrolla en medio de enrarecido clima político. La estrechez fiscal se complica con las demandas de los gobiernos regionales. Sobre este asunto, hay tres dictámenes en minoría, presentados por el APRA, Unidad Nacional y la UPD.

AÑO 2003 (ENERO A JUNIO)

7 enero

El presidente Toledo afirma que Abimael Guzmán «nunca será liberado». Fue luego que el Tribunal Constitucional declarara la inconstitucionalidad de cinco decretos legislativos promulgados por Fujimori luego del 5 de abril.

Por otro lado, solicita facultades legislativas al Congreso para normas sobre terrorismo y seguridad ciudadana y creación de la Sala Nacional Antiterrorista en el Poder Judicial.

Aseguró que el Consejo de Ministros brindará apoyo económico y seguridad a jueces antiterroristas. Asimismo, señaló que creará un grupo técnico adscrito a la Presidencia y al Ministerio de Justicia, conformado por juristas, para enfrentar al terrorismo.

7 enero

Debate en el Tribunal Constitucional sobre validez de la reforma a la Constitución de 1993.

En octubre del 2002, Tika Luizar, decana del Colegio de Abogados del Cusco, presentó ante el Tribunal Constitucional una acción de inconstitucionalidad contra la Ley 27600, que concedía al Congreso la facultad de reformar la Constitución de 1993.

En todo esto se considera la existencia de factores de inestabilidad. Se plantea la elección de una Asamblea Constituyente que tendría mayor jerarquía que el Congreso y podría conducir a la disolución de éste último.

20 enero

Alcalde Luis Castañeda declara zona rígida el centro de Lima.

27 enero

Renuncia Gino Costa al Ministerio del Interior. Condicionó su permanencia al retiro del general PNP José Tisoc, director general de la PNP. En los días previos se conoció que le habían propuesto la cartera a Alberto Andrade. Assume el cargo Luis Sanabria, cuyos antecedentes preocupan a la opinión pública.

28 enero

Marcha de seis mil obreros de Construcción Civil ocasionaron desórdenes y violencia en Lima.

4 febrero

El CEN del Perú Posible se reúne con el presidente Toledo. No asisten Carlos Ferrero ni David Waisman, éste último por encontrarse enfermo. En los días previos se había pedido la separación de los congresistas Luis Guerrero, Jorge Chávez Sibina, Ronnie Jurado, Edgar Villanueva y Anel Townsend. El conflicto surgió por las acusaciones mutuas que se lanzaron públicamente los «anelistas» y los «posibilistas» sobre el caso Mantilla.

Inicios de febrero

Sale Fernando Rospigliosi de la presidencia de la Central Nacional de Inteligencia. Es reemplazado por César

Almeyda, amigo del presidente Toledo, lo que renueva las críticas sobre amiguismo en los altos cargos públicos.

En los últimos dos años la CNI ha tenido cuatro presidentes: coronel EP Luis Rodríguez Silva, general EP Juan Campos Luque, vicealmirante AP (r) Alfonso Panizo, Juan Velit Granda y Fernando Rospigliosi.

10-11 febrero

Luis Solari y Carlos Bruce responden a las exigencias del APRA de relanzar el Acuerdo Nacional.

Según Solari, «el Acuerdo Nacional no fue construido ni suscrito para convertirse en instrumento de mercadeo social. Tampoco para servir de cortina de humo. Si alguien no tiene agenda política, entonces que descanse ...».

Para Bruce, «no hay nada que relanzar».

Los dirigentes de Perú Posible suponen que es una táctica aprista para esconder las denuncias que el ex director de penales, Armando Castrillón, formuló contra Agustín Mantilla.

Fines de febrero

Conflictivos cambios en la conducción de empresas televisivas. Se acusa de interferencias del Ejecutivo. Sobre todo en el caso de Panamericana Televisión.

18 febrero

Inicio de huelga y protestas de campesinos cocaleros en Aguaytía. El 21 de febrero se agudizó la violencia y el 22 se apresó al dirigente Nelson Palomino. Los empleados de DEVIDA en dicho lugar estuvieron cercados durante cuatro días por los manifestantes.

17 marzo

Popularidad presidencial cae al 21% (siete puntos menos que el mes anterior). Ante esta situación, el gobierno reacciona: da «ultimátum» a Telefónica del Perú sobre asunto de tarifas. Advierte que debe aceptar renegociar contrato pues de lo contrario el Ejecutivo actuará unilateralmente. Propone ocho puntos.

Campana interna en el PPC, para elegir presidente del partido. Lourdes Flores y Javier Bedoya de Vivanco son los candidatos. Antero Flores-Araoz diseña estrategia para tentar presidencia del Congreso en julio próximo.

25 marzo

El Consejo Nacional de Descentralización se reúne para precisar cronograma de transferencia hacia las regiones. Se anunció oficialmente el 31 de marzo.

10 abril

Pedro Arbulú, ex presidente del directorio de Panamericana Televisión, afirmó ante la Comisión de Fiscalización del Congreso que hubo un presunto arreglo extrajudicial, manipulado desde Palacio de Gobierno, para comprar canal 5. El presidente Toledo no sale a refutar estas afirmaciones.

21 abril

Marcha de sacrificio de campesinos cocaleros llega a Lima. Es conducida por Nancy Obregón.

25 abril

Se lleva a cabo el denominado «plantón anticorrupción», para apoyar a ex procurador José Ugaz, ante las denuncias que hizo en su contra el congresista de Perú Posible Jorge Mufarech.

25 abril

César Almeyda renuncia a la presidencia de la Central Nacional de Inteligencia, debido al escándalo desatado por supuesto «chuponeo» telefónico. Este hecho pone en evidencia el descalabro de los sistemas de inteligencia del país. Lo reemplaza el vicealmirante AP (r) Alfonso Panizo, quien vuelve a asumir el cargo.

28 abril

Perú Posible zanja con posición sospechosa de Jorge Mufarech, quien había insistido en días pasados en denunciar a ex procurador José Ugaz. Sin embargo, no es apartado del partido, a pesar de que el presidente Toledo invita a Ugaz a Palacio de Gobierno, como muestra de desagravio.

Fines de abril

Rumores de cambios ministeriales y de renuncia de Richard Webb a la presidencia del Banco Central de Reserva.

Primera semana de mayo

Paro nacional de transportistas amenaza con generar desabastecimiento en Lima.

3 mayo

Expulsan a Víctor Valdez de Perú Posible. Amonestan a Anel Townsend, Santos Jaimes y Jorge Mufarech. Fue por ventilar públicamente sus diferencias.

10 mayo

Se acuerda solución negociada con transportistas. CONFIEP considera que ésta es inconstitucional y planteará acción de amparo ante el Poder Judicial.

13 mayo

Se inicia huelga nacional del SUTEP. Se quiebran las negociaciones iniciales.

Se preanuncia una huelga nacional agraria a partir del 29 de mayo y huelga policial en junio.

23, 24, 25 mayo

Se lleva a cabo la XVII Reunión de la Cumbre de Río, en Cusco. Hubo amenazas de sabotajes por parte de huelguistas del SUTEP. Por otra parte, facciones de este sindicato dirimen diferencias con agresiones físicas mutuas.

27 mayo

Mensaje presidencial de cinco minutos. El presidente Toledo anunció la declaratoria del estado de emergencia en todo el país. Previamente, se había convocado a los líderes políticos a Palacio de Gobierno. Alan García no asistió.

Se corta todo nivel de negociación con gremios en huelga. Se insiste sobre la presencia de senderistas infiltrados entre los huelguistas.

Hay bloqueos de carreteras en 64 puntos del país.

Se suspende el paro agrario.

29 mayo

Protestas en Puno fueron reprimidas por el ejército. Un estudiante universitario resultó muerto. El hecho impacta sobre el ministro de Defensa, Aurelio Loret de Mola, quien defendió acción de las fuerzas del orden.

2 junio

El tema del sueldo presidencial, traído a colación debido a las exigencias salariales de los maestros en huelga, es

debatido en el Consejo de Ministros. Hay consenso para que sea rebajado. Se bosqueja un programa de austeridad.

En el Ministerio de Economía se buscan salidas para la situación crítica de la caja fiscal.

La popularidad del Presidente cae por debajo del 15%.

6 junio

Empiezan disputas en Perú Posible por presidencia del Congreso. Se propone a Jesús Alvarado. El presidente Toledo prefiere a Henry Pease. Anel Townsend exige el cumplimiento del acuerdo firmado el año anterior en que se garantizaba su postulación.

9 junio

Un grupo supuestamente de Sendero Luminoso atacó el campamento de la empresa Techint en Tocatte, provincia de La Mar, Ayacucho, secuestrando a 71 trabajadores. Posteriormente los liberó, al parecer, luego de haberse pagado un rescate.

El anuncio presidencial acerca de una supuesta liberación a cargo de las fuerzas del orden fue desmentida, aumentando los problemas para el gobierno.

El hecho vuelve a plantear el tema del «rebrote» terrorista y renueva los cuestionamientos sobre la política contrasubversiva que estaría ejecutando el gobierno.

10 junio

La Comisión de la Verdad inicia sus sesiones públicas con los actores institucionales. Además de la intervención de los ex presidentes Alan García y Valentín Paniagua, se mostraron videos con declaraciones de los principales líderes terroristas que se hallan en prisión.

Previamente, declaraciones de la comisionada Sofía Macher, refiriéndose a Sendero como partido político, motivaron reacciones destempladas por parte de algunos políticos. Asimismo, lo ocurrido en el campamento de Techint es usado para intentar desprestigiar la labor de la CVR.

13 junio

Pese a la delicada situación política, el presidente Toledo viaja a los Estados Unidos para asistir a un evento de la universidad de Stanford. Es una decisión muy cuestionada.

16 junio

El ministro de Economía Javier Silva Ruete anuncia «paquete» tributario para paliar angustias fiscales. Se generaliza la opinión de que es un golpe contra la economía de la clase media.

Las encuestas presentan una aprobación a la gestión presidencial del 11%.

Última semana de junio

Luego de anunciar un «punto de quiebre» en su gobierno, el presidente Toledo se quedó sin gabinete. Durante seis días una serie de personas fueron propuestas para el cargo de Primer Ministro pero finalmente no aceptaron el encargo. De otro lado, desde Perú Posible se propone la designación de Carlos Ferrero.

Fuertes presiones para que el presidente Toledo «se haga a un lado».

28 junio

El presidente Toledo designa a Beatriz Merino como Presidenta del Consejo de Ministros.

Nuevos ministros

Ministra de la Mujer, Anel Townsend.

Ministro de Educación, Carlos Malpica.

Ministro de Salud, Alvaro Vidal.

Ministro de Agricultura, Francisco Gonzales.

Ministro de Trabajo, Jesús Alvarado.

Ministros ratificados

Relaciones Exteriores, Allan Wagner.

Defensa, Aurelio Loret de Mola.

Energía y Minas, Jaime Quijandría.

Vivienda, Construcción y Saneamiento, Carlos Bruce.

Interior, Alberto Sanabria.

Justicia, Fausto Alvarado.

Comercio Exterior y Turismo, Raúl Diez Canseco.

La popularidad presidencial se ubica en un 13%.

Luces y sombras
de una posibilidad democratizadora

*Javier Azpur**

La descentralización es un viejo y, hasta ahora, siempre frustrado proyecto de amplios sectores democráticos del país que, especialmente luego de la crisis del régimen oligárquico, se han movilizado demandando una reforma descentralista del Estado que aporte a la consolidación de la democracia y acabe con ese constante flagelo de nuestra historia que es el autoritarismo. Al igual que en la experiencia regionalista de los ochenta, el actual proceso de reforma es parte de un nuevo intento por hacer realidad una democracia estable y consolidada.

El carácter hipercentralista del régimen fujimorista acabó o distorsionó los avances alcanzados en términos de descentralización durante los ochenta, destruyó la institucionalidad democrática, debilitó aún más el sistema de partidos y llevó a extremos una forma de relación clientelista con la sociedad, sobre todo con los sectores populares. En este contexto, marcado por una herencia nefasta del fujimorismo y un régimen democrático precario, llevar a buen puerto la reforma descentralista es un desafío de gran envergadura.

* Coordinador Ejecutivo Grupo Propuesta Ciudadana.

El resurgimiento de los movimientos descentralistas, la continuidad y persistencia de los espacios participativos de concertación, así como el protagonismo regional en la lucha por la democracia, generaron desde fines de los noventa un consenso ciudadano que explica el reinicio del proceso de reforma descentralista, luego de la frustrada experiencia de los ochenta. Se trata de un nuevo intento, impulsado por las corrientes democráticas del país, que busca dar una salida viable a lo que es ya una constatación: la incapacidad del Estado centralista y autoritario para conducir procesos de desarrollo que respondan a las exigencias de integración e inclusión de las mayorías nacionales, requisito imprescindible para dar sostenibilidad a la democracia en nuestro país.

Es necesario reconocer, sin embargo, que este consenso inicial tuvo lugar en un marco general con una notoria ausencia de propuestas estratégicas claras sobre el sentido y los alcances de la reforma. En la confrontación electoral del 2001, todos los sectores señalaban su compromiso con la descentralización, pero ninguna fuerza política que aspiraba a gobernar el país precisaba sus posiciones y planteamientos al respecto. Éste es un aspecto particularmente crítico, ya que este vacío de proyectos ha bloqueado hasta hoy la posibilidad de construir un acuerdo político y social favorable a la descentralización.

Si bien es cierto que el diseño legislativo del proceso descentralista se inició hace dos años con el primer mensaje presidencial del actual gobierno, su implementación tiene menos de siete meses. Estamos, pues, en una fase inicial, por lo que es prematuro proponernos arribar a posiciones definitivas sobre lo avanzado. Sin embargo, consideramos necesario hacer una lectura crítica de lo realizado y del contexto en el cual se desenvuelve; de tal manera de dar seguimiento a un proceso por definición dinámico, identificando sus posibilidades y sus límites. En este breve artículo queremos aportar al-

gunas ideas generales sobre temas que nos parecen de particular importancia para el futuro de la descentralización.

Del consenso al conflicto

En la construcción e implementación del proceso se están poniendo de manifiesto los temores y las resistencias de diversos sectores políticos, económicos e institucionales conservadores, los cuales no pusieron en debate sus posiciones explícitamente durante la campaña electoral ni durante la primera etapa del debate legislativo. El consenso inicial, expresado en la reforma constitucional y en la aprobación de la ley de bases, se fue transformando en un escenario de tensiones y conflictos en sus distintas dimensiones y momentos.

Un aspecto que explica esta situación es que la descentralización tiene un contenido fundamentalmente político, ya que está en discusión, en última instancia, la forma en la cual se distribuye y se ejerce el poder en el país. La resistencia de los grandes y pequeños grupos que sustentan su poder en una estructura centralista del Estado es un hecho no sólo explicable sino una constante que deberán enfrentar las corrientes descentralistas y democratizadoras. No sólo son los gobernantes sino también los funcionarios y gran parte del sistema de partidos los que se verán afectados si se implementa una real y sustantiva descentralización del país. No es posible pretender una transformación de la envergadura de la descentralización al margen de tensiones y conflictos.

El cambio del consenso inicial al surgimiento de preocupantes señales de entrapamiento se explica también por la evolución del propio proceso de transición. Lo que se inició con una gran expectativa de fortalecimiento de las instituciones democráticas, que abrió espacios a la concertación y la participación ciudadana, está sufriendo un creciente deterioro. Si

bien la precariedad que caracteriza al proceso tiene que ver con los graves errores del gobierno en la conducción política del proceso, por encima de todo responde a la ausencia de ajustes sustantivos a un modelo económico que bloquea toda posibilidad de responder de manera efectiva a las crecientes demandas sociales. Se ha producido una clara ruptura del gobierno con amplios sectores sociales y políticos democráticos y populares que contribuyeron de manera significativa al inicio de la transición y a la propia elección del actual gobierno.

Marco normativo

Con todos sus límites, el proceso que se ha iniciado se puede caracterizar como descentralista, ya que abre la posibilidad de hacer realidad una efectiva redistribución del poder político entre el gobierno central y las instancias subnacionales y locales, así como la modificación de una lógica claramente centralista en la organización del territorio. Se trata de un proceso que enfrenta grandes riesgos y desafíos, entre los cuales quizá el más relevante es la ausencia de un proyecto claro de reforma descentralista. Es evidente, asimismo, que existen vacíos y errores muy grandes en su diseño, al igual que poderosas corrientes e intereses que buscan limitar al máximo su profundización y desarrollo.

El inicial consenso político permitió definir el marco normativo básico para la elección de los gobiernos regionales y locales, así como para el inicio del proceso de transferencia de las competencias y recursos. La modificación de la Constitución de 1993 en este tema, la Ley de Bases de la Descentralización, así como la Ley Orgánica de Regiones y la de Municipalidades son parte de este primer paquete legislativo.

Es importante resaltar que en este diseño general de la descentralización se define como objetivo final del proceso

la construcción una nueva forma de organización del Estado basada en la autonomía administrativa, política, normativa y económica de las instancias regionales y locales de gobierno. Para hacer realidad este mandato se requiere ir mucho más allá de un mero proceso de desconcentración administrativa y se abre el camino hacia una redistribución democrática del poder.

A pesar de lo avanzado están pendientes leyes fundamentales de la arquitectura legislativa descentralista. Temas como la descentralización fiscal, la promoción de espacios macrorregionales, la participación ciudadana y la promoción de la inversión privada no han sido normados. En el Congreso se pone de manifiesto una creciente resistencia a culminar este imprescindible marco legislativo y, desde el Ejecutivo, se carece de la voluntad política necesaria para jugar un rol pro activo en este terreno. La ausencia de una propuesta de ley que defina los alcances de la reforma del poder ejecutivo es otro tema fundamental para culminar con el diseño legislativo de la descentralización.

De los departamentos a las regiones

Una constante de nuestra historia ha sido la organización centralista del territorio, cuya lógica se ha dirigido a reforzar la concentración de poder político y económico en Lima, originando una forma distorsionada y desequilibrada de ocupación del territorio. La descentralización ha sido definida como un proceso integral que abarca las múltiples dimensiones de la dinámica social, económica y política. Se propone, por tanto, responder a las diversas exigencias que plantea la promoción del desarrollo de los espacios locales y las regiones. Bajo esta perspectiva se le asignan roles vinculados a la planificación del desarrollo, la distribución de los recursos públicos, la

promoción de la economía y la producción regional, así como la gestión de los programas y los sectores sociales.

Si bien es cierto el proceso se ha iniciado a partir de la demarcación de los actuales departamentos —con lo cual se ha evitado cometer el error de la frustrada regionalización, de imponer una demarcación arbitraria—, se asume también que se trata de una primera etapa de la descentralización. El objetivo declarado en el marco legislativo es construir regiones más amplias sobre la base de territorios contiguos integrados histórica, cultural y económicamente. Se trata, pues, no sólo de un proyecto de transformación del Estado sino también de un proceso que, por lo menos en lo normativo, busca una nueva forma de organizar el territorio.

El tema central para la construcción de estos espacios macrorregionales no es definir una demarcación sino generar políticas y estrategias que promuevan proyectos e iniciativas conjuntas entre las regiones, las cuales, en su desarrollo, vayan creando las condiciones para su integración. En esta perspectiva es poco lo avanzado y, dado el plazo de un año planteado en la Ley de Bases para iniciar la integración regional, existe poca claridad sobre la dimensión de este objetivo, así como sobre las dificultades que deberá enfrentar, entre las que se cuenta la resistencia de los pequeños poderes departamentales.

Descentralización como parte de la reforma del Estado

Al definirse tres tipos de competencias —las exclusivas, las compartidas y las delegadas— se plantea la posibilidad de diseñar un sistema de relaciones entre los tres niveles de gobierno que permita un adecuado equilibrio entre el carácter unitario y el descentralizado que define al Estado peruano.

Son las competencias compartidas las que pueden marcar la ruta que permita definir un marco institucional favorable a la promoción de relaciones de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Constatamos una revaloración de la planificación como un rol fundamental del Estado, al establecerse la obligatoriedad de formular planes de desarrollo concertados. Asimismo se destaca la importancia de la inversión pública en las regiones y se asume una visión territorial del desarrollo, al vincularse planes con recursos y financiamiento. El diseño de la descentralización señala con claridad que estos sistemas de planificación territorial deben ser parte de un sistema nacional de planificación, abriendo así un marco de referencia distinto para el debate programático sobre el rol del Estado. Se supera la imposición del discurso hegemónico neoliberal que, desde una perspectiva puramente ideológica, pretende negar toda propuesta que señale que el Estado debe tener un rol activo en una estrategia de desarrollo nacional y descentralizado.

No existe un diseño hegemónico claro acerca del sentido y los alcances de la reforma descentralista, que se ubique en el marco de un proceso de reforma integral del Estado. Esto se expresa en la ausencia de un enfoque estratégico claro y existe una evidente tensión entre quienes la entienden sólo como un mecanismo para hacer más eficiente el gasto público y quienes la asumen como un proceso de cambios que abarca las distintas dimensiones del desarrollo. La imprecisión en la distribución de las competencias, así como las indefiniciones en las formas de relación entre los distintos niveles de gobierno son un reflejo de este problema.

La descentralización debe ser parte de un proceso de reforma integral del Estado que oriente sus objetivos en tres dimensiones: la profundización de la democracia mediante la participación y la concertación; la generación de estrategias

de desarrollo territorial en el marco de un proceso nacional de cambio en este terreno; y la construcción de una maquinaria estatal más eficiente y transparente. Sólo desde esta perspectiva podemos hablar de un proceso de transformación del Estado que fortalezca la democracia. En este aspecto, consideramos que el Acuerdo Nacional es, lamentablemente, un instrumento insuficiente y marginal en las estrategias y las formas de actuación de los principales actores sociales y políticos.

Conducción del proceso

En el diseño e implementación del proceso de parte del gobierno central no se ha logrado consolidar una instancia de conducción estratégica. Si bien fue adecuada la propuesta de generar un mecanismo formado por representantes del ejecutivo, de los presidentes regionales y de las autoridades municipales, el actual Consejo Nacional de Descentralización tiene vacíos muy significativos que limitan su capacidad de ser un efectivo eje articulador y orientador del proceso de reforma.

Existe un marcado divorcio entre la amplitud de las funciones que se le otorgan en su reglamento de organización y el limitado poder efectivo del que dispone y los limitados recursos con los que cuenta para cumplirlas. Éste no es un tema menor si constatamos que estamos frente a un proceso sumamente complejo y que estará marcado por grandes y diversas tensiones. A esta realidad institucional se suma la debilidad de esta instancia para definir las prioridades y liderar un proceso que es fundamentalmente político antes que técnico.

Un factor que contribuye a tensar el funcionamiento de esta instancia es la preeminencia del poder ejecutivo en el Consejo Nacional de Descentralización, CND, sin que existan me-

canismos claros que fuercen el consenso. Son evidentes, además, los problemas de representatividad, sobre todo en la dimensión municipal, lo cual contribuye a debilitar este referente como eje de una conducción concertada del proceso. Por ello es fundamental fortalecer y rediseñar el actual CND.

El problema de conducción no se limita al plano central. La conformación de los gobiernos regionales es un cambio importante en la estructura del Estado y estas instancias han comenzado a asumir responsabilidades construyendo las bases para su autonomía. Sin embargo existen limitaciones muy marcadas en lo que se refiere a la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales. La continuidad de la crisis del sistema de partidos no sólo se ha reflejado en la fragmentación del voto regional y local, sino también en la dificultad que tienen los nuevos gobiernos para consolidar su legitimidad y representatividad ante la sociedad regional.

Igualmente constatamos que existe una marcada debilidad en términos de una visión programática de desarrollo de las regiones, la cual se refleja en la dificultad existente para formular proyectos sólidos que orienten la inversión pública, así como para diseñar políticas de promoción de la inversión privada que vayan más allá del discurso privatizador del neoliberalismo, todo ello en el marco de estrategias más amplias de desarrollo. Con muy pocas excepciones predomina una actitud reivindicativa antes que propositiva y concertadora, junto con una persistente resistencia a la participación ciudadana.

Es fundamental crear condiciones que garanticen la gobernabilidad de las regiones, cuya precariedad se refleja en que, en algunas de ellas, está en la agenda política el tema de la revocatoria del mandato. Es urgente la construcción de proyectos regionales que comprometan a los sectores sociales estratégicos, así como al sistema de partidos.

La participación ciudadana

Una característica significativa de la descentralización es la participación ciudadana. Se han definido —y, en gran parte del país, implementado— los Consejos de Coordinación Regional, CCR. Está en agenda la creación y puesta en marcha de los Consejos de Coordinación Local, CCL. Si bien estas instancias tienen un carácter consultivo han sido definidas como parte de la estructura de gobierno y tienen protagonismo en aspectos sustantivos de la gestión pública, como son la planificación del desarrollo, la asignación de los recursos públicos y el seguimiento de la gestión gubernamental.

No es casual que el proceso descentralista incorpore el componente participativo en su diseño. La modificación de la forma de distribución del poder lo acerca a la población y a sus organizaciones sociales y abre la posibilidad para un ejercicio efectivo de la participación en la gestión pública. Las experiencias de concertación local y departamental, acumuladas a lo largo de los noventa y en esta etapa de transición, han sido el punto de apoyo que permite hoy pensar con seriedad en la posibilidad de institucionalizar este mecanismo democratizador como un componente central del funcionamiento del sistema político.

A pesar del significado que tiene esta posibilidad de institucionalizar la participación, es también cierto que hacer de ella el punto de apoyo de una visión concertadora y dialogante de la política encuentra serias limitaciones. Están las imprecisiones y generalidades del diseño normativo, así como también la resistencia del sistema de partidos, que la ven como una amenaza antes que como una posibilidad para reconstruir y renovar sus formas de relación con la sociedad a fin de generar nuevas condiciones de legitimidad y representatividad.

La descentralización y su carácter participativo han abierto en el país el debate sobre las formas de relación que deben existir entre la democracia representativa y la participación, así como entre el Estado, la sociedad civil y el sistema de partidos. Los CCR y los CCL, como mecanismos de institucionalización de la participación, son fundamentales en un escenario marcado por la precariedad y la inestabilidad. Son la base desde la cual es posible construir proyectos compartidos que vinculen la dimensión territorial con la nacional. Comprometer a actores claves como los gremios y los empresarios en estas dinámicas de diálogo y concertación puede abrir un nuevo escenario para reducir las tradicionales prácticas del cabildeo a espaldas de la institucionalidad, así como la vieja cultura de la confrontación como único camino de expresión y defensa de los intereses sociales y económicos.

La participación ciudadana en la gestión pública es un mecanismo imprescindible para construir condiciones de gobernabilidad regional y local. No sólo involucra a la sociedad en las decisiones del Estado sino que también permite la construcción de un proyecto de futuro compartido y la negociación de los diversos intereses en aras de arribar a priorizaciones compartidas. Para ello es fundamental que las instancias de gobierno asuman que se debe ir más allá del mero cumplimiento de la formalidad de instalar las instancias de concertación, y que la sociedad civil fortalezca su capacidad de propuesta, diálogo y vigilancia.

La descentralización presupuestal

Para este año, los gobiernos regionales tienen asignados recursos equivalentes a los CTAR y han decrecido en general los recursos de inversión. Es decir que, en lo que se refiere a la responsabilidad en el gasto público, la descentralización tiene

como punto de partida un nivel que está por debajo de las competencias y responsabilidades que tenían los funcionarios designados desde el gobierno central. Esta realidad refleja una interpretación sumamente conservadora de la gradualidad del proceso y amenaza incluso las posibilidades de avanzar de manera efectiva en la transferencia de competencias y recursos. Esta característica se expresa igualmente en que la transferencia a las regiones para el 2003 es un monto poco significativo, 128 millones de soles, de los cuales sólo 24 corresponden a recursos ordinarios. El saldo está sujeto a la continuidad del proceso de privatización.

A este inicio excesivamente conservador se suma el hecho de no existir una voluntad política clara para llevar adelante una reforma fiscal integral que permita mejorar la redistribución de los recursos. En general, se puede afirmar que no se ha logrado establecer un adecuado sistema de financiamiento de los gobiernos regionales y éstos quedan sujetos a la eventualidad de las privatizaciones o de la eliminación de las exoneraciones. Se mantiene un alto nivel de discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas en la asignación de los recursos y se carece de una propuesta de descentralización del sistema fiscal.

La departamentalización del presupuesto y su carácter participativo son aspectos positivos, pero no han logrado modificar la distribución de responsabilidades en la gestión del gasto y evidencian grandes limitaciones para vincular la inversión pública con estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo. En la mayoría de casos, los presupuestos reflejan un listado de demandas y no un enfoque integral de desarrollo.

Es fundamental un nuevo pacto fiscal, la profundización de la organización territorial del presupuesto, así como el incremento sostenido de la descentralización de los recursos y

el incremento de la capacidad de recaudación del Estado en los distintos niveles. Para ello es fundamental un replanteamiento del presupuesto público que abarque dimensiones como la deuda, la lucha contra la corrupción y la austeridad fiscal.

Una reflexión final

La reforma descentralista está estrechamente ligada a la consolidación de la democracia que, a su vez, necesita de ella para su profundización. Hemos iniciado un proceso que abre posibilidades para hacer realidad instancias autónomas de gobierno que se conviertan en palancas efectivas del desarrollo territorial y nacional. Pero existen riesgos y límites que es necesario enfrentar a partir de una amplia y democrática voluntad social y política descentralista y democratizadora. Se trata de un proceso con luces y sombras en el que el factor central para su continuidad y consolidación descansa en el rol activo que tengan las corrientes sociales y políticas descentralistas.

Lima, julio del 2003

Toledo Año II

Ulises Humala

Introducción

Nuevamente se habla de la eventualidad de la vacancia de la Presidencia de la República, al gobierno lo sacude una crisis que algunos califican de terminal pero que, según el oficialismo, sería sólo una crisis de comunicación. Las movilizaciones del SUTEP arrancaron un simbólico aumento de 100 nuevos soles para el magisterio. El gobierno en su desesperación por restaurar un orden que se le escapaba de las manos declaró el Estado de emergencia, encargando la tarea de recuperación del principio de autoridad al ejército; el resultado fue que hubo un estudiante muerto y más de 20 heridos de bala en Puno. Sendero Luminoso acaba de notificar a todo el país de que todavía existe. El grave malestar que aqueja a la población obligó al Presidente a rebajarse su sueldo en un 30%¹ y al Ejecutivo a presentar un proyecto de reducción de los altos salarios del sector público. Arrastrado por el torbellino de la crisis, el Gabinete Solari se encontraba prácticamente paralizado por la incertidumbre de los cambios ministeriales hasta que luego de una difícil búsqueda, con muchas invitaciones no aceptadas, se ha

¹ No se trata de una segunda reducción como muchos señalan, pues la llamada primera rebaja constituyó sólo el compromiso de donación de un tercio del sueldo mensual que el mismo presidente había fijado en 18 mil dólares.

nombrado un nuevo gabinete que mantiene lo esencial del anterior. En este contexto el país asiste perplejo a las luchas intestinas del partido de gobierno por ver a quién colocar en la presidencia del Congreso. Se especulaba sobre una serie de personalidades que hubieran tenido como misión ya no salvar solamente al gobierno sino también a todo el régimen democrático.

El presidente Toledo ha perdido toda credibilidad, pero hay una oferta que si está cumpliendo, es la que hiciera en su campaña presidencial de construir el segundo piso de la supuesta casa de la que Fujimori habría construido el primero. En efecto, el modelo económico liberal aplicado por el actual gobierno es básicamente el mismo que implementó el fujimorismo. El problema es que se trata de un modelo que está mostrando sus límites tanto en el extranjero como en el país, el cual se encuentra con los mismos índices de pobreza que en los comienzos de los años 90 a pesar de haberse vendido la mayoría de las empresas públicas².

Luego de casi 4 años de recesión la economía ha vuelto a encontrar la senda del crecimiento, aun cuando los más recientes indicadores estadísticos dejan entrever algunos nubarrones que oscurecen las perspectivas de crecimiento para este año. Sin embargo, el gobierno se ufana de las cifras macroeconómicas, exaltando los récords de recaudación tributaria, etc.; pero el pueblo no la ve, no chorrea. A ello hay que agregar los dislates del Presidente y de su entorno, que muestran una proclividad al despilfarro y al aprovechamiento³. No es de extrañar entonces que la imagen del Presidente

² Los defensores del modelo neoliberal consideran, al contrario, que este retraso en el desarrollo se debe a que desde las postrimerías del régimen fujimorista se habría dejado de lado la ortodoxia laboral. Cf. *La Reforma Inconclusa*. IPE.

³ El viaje a Stanford, utilizando fondos y equipo públicos para fines privados, las «consultorías» de la primera dama, etc.

Toledo esté peor que nunca, contando con un irrisorio índice de aprobación de sólo 11%⁴, y no se necesita tener una naturaleza particularmente escéptica para no creer que el señor Presidente pueda dejar la frivolidad que lo caracteriza.

«El Estado canalla»

Noam Chomsky⁵ retoma el término de Estados Canallas que utilizaba el Departamento de Estado norteamericano al referirse a los países que según los Estados Unidos de Norteamérica sostenían⁶ al terrorismo internacional, para utilizarlo contra los mismos EEUU de NA. Pero un Estado puede ser canalla no sólo con otras naciones extranjeras sino que también con su propia nación. Y este parece ser el caso del Estado peruano.

LOS FUNDAMENTOS DEL ESTADO

El hombre es un ser social. El instinto de conservación de la especie empuja al hombre a vivir en sociedad y, dado que ningún hombre tiene alguna autoridad natural sobre los otros hombres, pues la naturaleza no produce ningún derecho, se hacen necesarios los convenios o Contratos Sociales, como fundamento del Estado⁷. O, desde otra perspectiva, como las

⁴ Encuesta del IECOS de la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales de la UNI, realizada antes del proyecto de paquete de Silva Ruete.

⁵ *Rogue States: the rule of force in world affairs*, South End Press, 2000.

⁶ Se trata de siete países: Corea del Norte, Cuba, Irak, Irán, Libia, Siria y Sudán. Los Estados Unidos de Norteamérica se reservan el derecho de imponerles sanciones unilaterales por supuesto.

⁷ Rousseau, Jean Jacques. *El Contrato Social*.

tendencias agresivas de los hombres entre ellos mismos los empujan a la autodestrucción, se hace indispensable la existencia de un organismo que se encuentre por encima de la sociedad civil, el Estado⁸.

La organización social no puede sustentarse en la ley del más fuerte, pues entonces la fuerza sería la fuente de legitimidad, lo que puede dar lugar a que aquel que eventualmente se vuelva el más fuerte desobedezca impunemente y así se estaría legitimando la desobediencia. Para existir, el Estado debe legitimarse, para ello tiene que sustentar su existencia no en la fuerza sino en el derecho.

La libertad es uno de los derechos fundamentales del hombre. Libertad, igualdad y fraternidad fue la divisa de la Revolución francesa cuyas ideas liberales fueron diseminadas por Europa por la Grande Armée y constituyen los fundamentos de la República Democrática. La victoria francesa sobre los prusianos en la batalla de Jena en 1806 constituyó a los ojos de Hegel el Fin de la Historia, en el sentido de que ya la humanidad habría alcanzado por fin un Estado, el liberal, en el cual se garantizarían los derechos naturales del hombre: el derecho a la vida y a los medios para sustentarla, es decir, el derecho a la propiedad; y a la libertad⁹.

Sin embargo, la libertad no puede ser una mera abstracción, ella debe ser concreta. Y en su concreción, la libertad implica la superación de la necesidad. Lo político se junta con lo económico. Así, mientras más productiva sea una sociedad (economía) mayor sería la libertad de la cual se encontraría en condiciones de gozar (política).

La constitución política constituye la ley fundamental del Estado. Ella emana del soberano (el pueblo) sin embargo éste

⁸ Hobbes. *El Leviatán*.

⁹ Fukuyama, Francis. *El fin de la historia*.

no puede modificarla a su antojo pues de hacerlo se estaría saliendo del Estado de derecho ya que se estaría instaurando un ambiente de inestabilidad que es la negación de todo sistema jurídico. Así por ejemplo la reciente intervención del Congreso presentando un proyecto de ley modificando el contrato con la Telefónica constituiría un caso de escuela en el sentido de que el Congreso es el representante del pueblo y por lo tanto se constituye en expresión de su voluntad. Esta voluntad se encuentra por encima de todo el ordenamiento jurídico pues es ella quien lo genera y le da legitimidad; sin embargo, ella no puede erigirse contra sí misma (principio de la estabilidad jurídica), sin respetar los procedimientos que ella misma ha previsto.

Este mismo principio conduce el análisis a la conclusión de que la Constitución de 1979 es válida y la llamada Constitución de 1993 no lo es a pesar de que fue promulgada por un Congreso Constituyente que traducía un mandato expreso del soberano. Esta invalidez de la llamada Constitución del 93 no se está basando sobre el cuestionamiento, legítimo por cierto, de la limpieza del proceso electoral. Sino en la aplicación del artículo 307 de la constitución de 1979 que estipula que es un deber de todos los ciudadanos peruanos luchar por la restauración del Estado de Derecho y que son culpables de crimen contra el Estado no solamente los golpistas sino también los funcionarios de los gobiernos sucesivos que no hubiesen buscado regresar a la Constitución (lo que no debe confundirse con el derecho de insurgencia que también se contempla en la misma constitución). De allí también que problemas como los suscitados con Telefónica tendrían una solución legal relativamente simple, pues esos contratos estarían sujetos a una revisión y, eventualmente, a una modificación, o a una aprobación por el Congreso democrático.

ESTADO Y RÉGIMEN POLÍTICO

Diversas encuestas de opinión pública muestran que los ciudadanos peruanos perciben una desarticulación entre ellos y el Estado, que se supone los representa. La mayoría de los ciudadanos no confía en las instituciones públicas, el Congreso de la República proyecta una pésima imagen, se percibe a la mayoría de los políticos como corruptos, etc. Esta desarticulación se manifiesta además por medio de las diversas formas de protesta que adoptan las diferentes categorías de la población, como son las marchas y huelgas. En un país con una población mayoritariamente pobre —en efecto, el 54.8% de los peruanos viven en condiciones de insatisfacción de sus necesidades básicas— no parece coherente, desde el punto de vista económico (la famosa curva de Kuznetz, que sustentaba la idea de la desigualdad como premisa del crecimiento ha sido desmentida por importantes estudios empíricos¹⁰), el que los altos funcionarios públicos tanto los de carrera como también, y sobre todo, los políticos se atribuyan a sí mismos ingresos totalmente desproporcionados con el contexto de gran pobreza que es el rasgo principal de la sociedad peruana. Esta situación de inequidad extrema tampoco es aceptable, evidentemente, desde una perspectiva ética.

Esta desarticulación entre Estado y sociedad hace aparecer al primero como un objeto de codicia del cual haya que apropiarse para poder resolver problemas económicos individuales y no como un espacio desde el cual se pueda servir a la sociedad inclusive sacrificando temporalmente la satisfacción de intereses económicos perso-

¹⁰ Cf. Deininger, K., y Squire, L., *A new data set measuring income inequality*. 1996.

nales¹¹. Esta actitud, de la clase política como un todo, crea un caldo de cultivo para la corrupción y tiene como efecto inmediato un disfuncionamiento del Estado. Lo cual, a su vez, agrava la desarticulación Estado–Sociedad. En estas condiciones es normal que las preocupaciones del corto plazo desplacen por completo a las cuestiones de largo plazo.

La famosa frase: «para mis amigos todo, para mis enemigos la ley», que tranquilamente ha podido ser pronunciada por cualquiera de los tantos presidentes, sean electos por vía democrática o dictadores, que han asolado la historia nacional, es una frase emblemática de la idea que la clase política peruana se hace sobre el Estado. Simultáneamente, ella revelaría que el Estado peruano estaría faltando a su rol primordial que es el de establecer reglas de juego claras.

Un Estado con dichas características aparece más cercano a un Estado colonial que a un Estado nacional, se trataría de un Estado semi-colonial. Dicho Estado estaría por naturaleza incapacitado para conducir a la economía nacional por la senda del desarrollo ya que sólo goza de una representación formal más no real de los ciudadanos. Asimismo, hablar de un proceso de redemocratización en esas condiciones carece de sentido, ya que sin un desarrollo sostenido es inviable la democracia.

La oposición entre mercado y Estado en la asignación de recursos para la obtención de máximo bienestar económico, es decir la determinación de rol del Estado en la economía, constituye una de las principales líneas de demarcación entre las diferentes escuelas de pensamiento económico. Algunas corrientes liberales considerarán que el mercado es autosu-

¹¹ Entre los antiguos griegos se tenía que designar a los funcionarios públicos por sorteo porque el servicio público implicaba descuidar la economía en el sentido etimológico-aristotélico.

ficiente y que, en consecuencia, es inútil la intervención estatal; otras, como las escuelas de inspiración keynesiana, postularán que el Estado debe intervenir ante la insuficiencia de la demanda agregada que resulta del libre juego de las fuerzas del mercado.

Sin embargo, no existe prácticamente controversia alguna sobre el rol fundamental del Estado en tanto que expresión, bajo diversas formas, de la voluntad general de los ciudadanos que lo inviste de las capacidad de dar leyes (poder legislativo), de hacerlas cumplir (poder ejecutivo) y de sancionar los incumplimientos de las mismas (poder judicial). En otras palabras, es ampliamente aceptado el hecho de que el Estado debe establecer las reglas de juego sin las cuales reina la anarquía, el desorden, la corrupción y la arbitrariedad. Situación en la cual algunos pocos pueden verse favorecidos pero ciertamente no la sociedad.

Tanto la función económica, que se presta a la controversia, como la función política, que es consensual, se encuentran determinadas por las necesidades de supervivencia del hombre como individuo y como especie que exigen una organización social (paso del estado de naturaleza al Estado de derecho), y por las condiciones materiales de existencia que necesitan de un marco institucional que garantice su perennidad.

La función hace al órgano. Los factores que determinan las funciones del Estado determinan entonces la naturaleza del mismo. Esto significa que al sistema capitalista le corresponde un Estado que tendrá como función, dada su naturaleza capitalista, garantizar la acumulación del capital.

Para poder cumplir su función fundamental de garantizar la perennidad del sistema capitalista, el Estado capitalista tiene que situarse por encima de los intereses de los capitales. El Estado adquiere entonces necesariamente una autonomía relativa con respecto a los capitales individuales y dado un régimen

político determinado, que es la forma fenomenal del Estado, una autonomía relativa con respecto a las clases sociales¹².

Si la esencia de la intervención estatal es la preservación del sistema, la forma como lo hace de manera concreta concierne al régimen político. Ella se inscribe en la dialéctica represión–legitimación de la intervención pública.

La naturaleza misma del Estado capitalista implica que necesariamente la intervención del Estado buscará la generación de las condiciones favorables para la acumulación de capital, lo cual exige la utilización de mecanismos represivos que pueden tener como consecuencia la desestabilización del régimen político. La existencia misma del Estado implica entonces la necesidad de su legitimación.

El Estado como instrumento de dominación de clases y la fuerte identificación del Estado con el modo de acumulación que aparece nítidamente en el análisis marxiano¹³ convergen con lo expuesto más arriba en el sentido de que la naturaleza del Estado le impide irse contra el sistema económico que le da vida. Sin embargo esta concepción instrumentalista del Estado puede impedir ver que los regímenes políticos pueden disponer de un cierto margen de maniobra gracias a su autonomía relativa con respecto a las clases sociales.

Según la mitología griega si para vivir en sociedad los hombres pueden tener distintas habilidades en mayor o menor grado, es sin embargo indispensable que todos tengan por igual el sentido del pudor y la justicia¹⁴. En el plano jurídico dichos sentimientos son formalizados en la Constitución Política, la cual constituye el acto fundacional de la cosa pública en el

¹² Mathias, G. Y Salama P., *L'Etat surdeveloppé*. Ed. Maspero. 1986.

¹³ Bobbio, Norberto. *Ni con Marx ni contra Marx*.

¹⁴ Protágoras en *Diálogos* de Platón.

sentido de su institucionalización. El respeto a la Constitución significa la primacía de los principios sobre lo práctico. La Constitución debe emanar de la voluntad general, es decir de la voluntad del soberano (el pueblo en una democracia). Pero ello no significa que el soberano pueda modificarla o derogarla a su antojo. Es decir que se da la situación paradójica de que la institucionalidad se encuentra por encima y por debajo del soberano. Encima, porque el soberano no puede modificarla a su antojo y debajo, porque el soberano es el único que puede modificarla. La contradicción se resuelve por medio del respeto de los procedimientos que la misma institucionalidad contempla.

BUROCRACIA DORADA, CORRUPCIÓN Y SUBDESARROLLO

La primera medida que tomó el actual régimen fue fijar, simbólicamente, en 18 mil dólares la remuneración mensual del Presidente de la República. Allí empezó el divorcio entre el gobierno y la nación. Tanto el gobierno de transición del doctor Paniagua como el del doctor Toledo se escudaron detrás del argumento, real por cierto, de que ellos encontraron un pandemonio en la estructura de las escalas de remuneraciones del Estado que se traduce en que a igual calificación y a igual escala remunerativa se encuentren remuneraciones muy disímiles. Sin embargo, nada se hizo para poner el orden necesario. El problema se agravó cuando los recientemente elegidos presidentes regionales se auto fijaron sueldos de alrededor de 8 mil dólares mensuales.

La crisis política acaba de obligar al presidente Toledo a rebajarse el sueldo en 30% y a proponer una serie de reducciones marginales a los sueldos por encima de 10 mil soles. Por declaraciones del propio ministro de Economía, dichas reducciones concernirían a alrededor de 1,000 altos funcionarios y representarían un ahorro de apenas unos 6 millones de soles

al año. Eso significa una reducción promedio de 500 soles mensuales para cada uno de dichos funcionarios públicos, lo cual no puede calificarse de significativo.

El ex-presidente del Banco Central de Reserva, el doctor Jorge Chávez¹⁵, señala que el Virrey Abascal, representante de un Estado Colonial, ganaba 40 mil ducados por mes lo que equivaldría a 14,4 mil dólares actuales; indica, además, que el promedio histórico de las remuneraciones de los Presidentes de la República Peruana tanto en el siglo XIX como en el XX no ha pasado de los 2,2 mil dólares de hoy. Como se puede constatar el Presidente Toledo, que se supone es el representante de una nación republicana, se auto fija una remuneración muy por encima de la que percibía el representante de una metrópoli extranjera como era el Virrey Abascal; y dicha remuneración no tiene ninguna comparación con lo que recibían sus antecesores republicanos.

El peso real de la burocracia dorada es un secreto de Estado. Las especulaciones difieren fuertemente. Así por ejemplo, se informó desde el Congreso que los bonos de productividad de los funcionarios de las empresas públicas ascendían a 570 millones de soles, suma que fue desmentida por la Directora ejecutiva del FONAFE, quien indicó que el monto verdadero era de sólo 14.7 millones. Por otro lado el congresista Pedro Morales indicó que los fondos administrados por el PNUD por cuenta del Estado peruano sumaban alrededor de 75 millones de soles, y como esta suma representa la comisión de 3.5% que el gobierno paga a dicha entidad, ello implicaría que las remuneraciones pagadas por el PNUD serían del orden de los 2,142 millones de soles. Para tener una idea eso es lo que costaría duplicar el sueldo a los maestros. A los excepcionales salarios se agrega el despilfarro, acompañado muchas veces

¹⁵ *Alerta Económica* del 5 de marzo del 2003.

de escándalos, con que los altos funcionarios públicos manejan los fondos del país¹⁶.

La existencia real del Estado requiere de un sistema de tributación. En efecto, la política tributaria es, ontológicamente, la manera como la sociedad, por intermedio de sus gobernantes, decide financiar su aparato estatal. Se hace necesaria, entonces, la discusión sobre las funciones económicas que debe cumplir el Estado.

Básicamente el Estado, según la concepción de Adam Smith, puede cumplir las siguientes funciones: la defensa y la seguridad ciudadana, la administración de justicia y los grandes trabajos de infraestructura y servicios públicos.

Desde otra perspectiva, más amplia por cierto, el Estado puede además ocuparse de los efectos externos de la producción o del consumo, puede estimular la utilización de bienes preferentes, puede promover la estabilidad económica y redistribuir los ingresos.

Para cumplir con dichas funciones el Estado se sirve de diversos mecanismos como son el gasto público (compras de bienes y servicios, y transferencias), los impuestos, la regulación y las empresas públicas.

Estos mecanismos hacen parte del presupuesto público. Por el lado de los egresos, se tiene el gasto público y la regulación, en la medida que dicha actividad implica un costo, y, la mayor parte de las veces, a las empresas públicas. Por el lado de los ingresos, se encuentran los impuestos.

Cada uno de estos mecanismos tiene consecuencias directas sobre la economía nacional. Así, por ejemplo, los gastos corrientes, uno de los grandes componentes del gasto público, implican un desvío de recursos de su eventual utilización en el sector privado hacia el sector público (lo cual, según David

¹⁶ Escándalos como los del PRONAA o más recientemente de PetroPerú, etc.

Ricardo, es en sí negativo pues el Estado sostiene a trabajadores improductivos mientras que el sector privado utiliza el capital con trabajadores productivos)¹⁷.

El otro componente del gasto público, las transferencias, operan una redistribución de los ingresos que modifica el consumo. La regulación, al tratar de corregir los efectos económicos externos, o al morigerar el poder de los monopolios, busca una mejora del bienestar económico de la población. Las empresas públicas implican en sí mismas, para bien o para mal, una participación directa en la economía.

El cuadro 1 permite apreciar que el nivel del gasto corriente del gobierno central es bastante más alto en los países desarrollados, con excepción de los Estados Unidos de Norteamérica, que en los países latinoamericanos. Estas diferencias en los niveles de gastos van a reflejarse, indudablemente, en la calidad de los servicios que ofrece el sector público de las dos categorías de países.

De una manera general la presión fiscal en los países desarrollados es poco más del doble (38%) que en los países pobres (18%)¹⁸. Los impuestos ejercen su influencia sobre la actividad productiva a través de la disminución del ingreso disponible en manos de los agentes económicos. Pero también pueden ejercer un efecto, más pernicioso en este caso, si, en vez de disminuir los ingresos, disminuyeran el stock de capital de la economía, tal como lo señala David Ricardo.

Los impuestos pueden ser directos e indirectos. La primera diferencia entre los dos tipos de impuestos consiste en que los impuestos directos son pagados por el mismo contribuyente mientras que los impuestos indirectos no. La segunda

¹⁷ Ricardo, David. *Principes d'Economie Politique et des impots*. Flammarion.

¹⁸ Tanzi, Vito y Howell, Zee. *Une politique fiscale pour les pays en développement*. FMI. 2001.

Cuadro 1
Gobierno Nacional Central
Gasto Corriente como porcentaje del PIB (%)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	14.3	14.6	14.1	14.1	14.1	n.d
Chile	17.6	16.7	17.6	17.7	18.8	20.0
Colombia	9.6	10.0	11.4	11.9	13.3	14.8
Costa Rica	21.6	20.8	21.3	20.3	19.8	19.9
México	12.7	13.9	13.5	14.3	12.9	n.d
Perú	15.1	15.7	15.2	14.6	15.1	15.1
Venezuela	18.1	15.7	14.6	17.1	16.5	15.3
Alemania	32.3	32.1	32.3	31.9	31.2	n.d
Estados Unidos	20.9	20.7	20.2	19.6	18.9	18.3
Noruega	39.2	37.0	35.2	33.7	35.2	n.d

diferencia se refiere a la repercusión de los impuestos sobre los precios, los indirectos repercuten en los precios mientras que los directos no. En general, se considera que los impuestos directos son más equitativos que los impuestos indirectos pues son susceptibles de tomar en cuenta la situación personal del contribuyente. Así, se puede constatar que, en general, en los países con una distribución más equitativa de los ingresos, como es el caso de los países ricos, los impuestos directos tienen una mayor importancia que los impuestos indirectos, tal como se puede apreciar en el cuadro 2.

El cuadro 3 muestra que en el caso del Perú, y en general para toda América Latina, los impuestos indirectos son los más importantes, lo cual deja presagiar una estructura poco equitativa.

Cuadro 2
Presión tributaria en países industrializados
Promedio 1995-1999 ^{1/}

	Presión Tributaria	Impuesto al ingreso y ganancia (A)	Impuesto al valor agregado (B)	Ratio A/B
Canadá	14.6	10.8	3.5	3.1
Reino Unido	27.7	13.7	6.8	2
Francia	23.6	7.5	7.9	0.9
Alemania	16.4	4.7	3.4	1.4
Italia	28.4	14.4	5.7	2.5
Promedio Simple	22.1	10.2	5.5	2.0

1/ Promedio simple sin considerar los ingresos por seguridad social.

Fuente: FMI.

Política Tributaria. Macroconsult.

La equidad no sólo es un imperativo ético, en realidad es una exigencia económica pues gracias a ella se pueden obtener condiciones más favorables para el crecimiento económico, ya que una mayor equidad significa un menor desperdicio

Cuadro 3

América Latina grava más el consumo que los ingresos (Recaudación como porcentaje del PBI-periodo 1998-2000) ^{1/}

	Impuesto al ingreso y ganancia (A)	Impuesto al valor agregado (B)	Ratio A/B
Brasil ^{2/}	4.8	8.4	0.6
Chile	4.2	8.9	0.5
Argentina ^{2/}	3.4	7.4	0.5
Bolivia	1.3	6.0	0.2
Perú ^{3/}	2.8	5.8	0.5
Colombia	4.4	4.9	0.9
México	4.6	3.2	1.4
Ecuador	2.3	4.2	0.6
Promedio simple	3.5	6.1	0.6

1/ Promedio simple sin considerar los ingresos por seguridad social.

2/ Promedio 98-99.

3/ Promedio 98-01.

Fuente: Bancos Centrales y Recaudadoras de tributos.

Política Tributaria Macroconsu It.

de recursos en un aparato represivo; significa, además, una repartición más igualitaria de los activos que se manifiestan en un aumento del nivel de calificación de la mano de obra y, por ende, en una mejora de la productividad, etc.

La política tributaria no debe tener como única meta la recaudación de impuestos sino también una repartición equitativa de la carga tributaria. Ello implica que los impuestos deben ser progresivos, es decir que graven más a los que más ganan y menos a los más desfavorecidos e incluso que se puedan distribuir subsidios a ciertas categorías particulares de la población. Para obtener esta progresividad es necesario, en general, que la estructura de los impuestos sea de tal manera que los impuestos directos sean más importantes que los impuestos indirectos. Se requiere, además, que no haya discriminación con respecto a las grandes empresas sean éstas nacionales o extranjeras. Se necesita también revisar las condiciones de las exoneraciones tributarias que pueden estar siendo desviadas de los objetivos para los cuales fueron creadas.

La política tributaria tiene que encontrar un difícil punto medio entre un exceso de presión tributaria y un Estado exá-nime por falta de recursos. Su meta no puede ser únicamente recaudatoria pues en ese caso se estaría cayendo en una política confiscatoria, que deslegitimaría al Estado. Los impuestos encuentran su legitimidad en los objetivos reales del Estado, lo que implica distinguir entre los objetivos explícitos de los implícitos, lo que permite avizorar la verdadera naturaleza del Estado.

Cuesta abajo

Todas las encuestadoras coinciden en señalar una peligrosa rodada cuesta abajo de la aprobación no solamente de la gestión del Presidente sino también de los otros poderes del

Estado, lo cual configura una crisis grave del sistema que puede poner en peligro el proceso de democratización. Los resultados de las encuestas, lejos de generar en el gobierno un sentimiento de alerta para iniciar cambios indispensables (para ser justos tampoco se observa ninguna intención seria de hacerlos entre los partidos de la oposición), han irritado al oficialismo quien acusa a las encuestadoras de ser poco menos que instrumentos de la mafia fujimontesinista.

DEUDA Y POLÍTICA ECONÓMICA

El reciente paquete Silva Ruete, que luego de ciertas vicisitudes que hicieron pensar en su encarpetamiento parcial, parece recuperar alguna posibilidad de ser aceptado por el Congreso, ha tenido al menos el mérito de interesar a la opinión pública en la cuestión del presupuesto de la República.

El paquete se da luego de que el gobierno haya aceptado a regañadientes ir cumpliendo la promesa presidencial de duplicar el sueldo de los maestros, y para financiar además los aumentos en los ranchos de las tropas del ejército y de la policía. El mensaje es doble. Primeramente, se muestra un manejo disciplinado en el sentido de que no se financia el gasto excepcional con emisión inorgánica o con deuda, sino que se busca incrementar los ingresos (402 millones de soles) y disminuir los gastos (350 millones de soles)¹⁹. Más soterrado, el segundo mensaje consiste en ligar estrechamente toda reivindicación económica a paquetes tributarios de modo que todo futuro

¹⁹ El gobierno ha propuesto una reducción de 5% en la compra de bienes y servicios que realiza el Estado y una disminución mal de los salarios de los altos funcionarios públicos. También propone la eliminación de las exoneraciones a las actividades a las actividades artísticas. Por el lado de los ingresos, se busca aumentar el ISC a los combustibles, cigarrillos y cerveza, además de crear un impuesto al consumo por encima de los 100 soles en telefonía fija y celular, y para el cable.

movimiento de reclamo no pueda contar con el apoyo de la opinión pública pues al final toda mejora salarial será pagada por los bolsillos de todos los peruanos.

Adicionalmente, el paquete ha desnudado la patética situación de las finanzas públicas. Los récords de recaudación tributaria que tan orgulloso mostraba el gobierno no han sido suficientes para mejorar la caja fiscal. Pese a que la recaudación ha aumentado en 12,4% en los últimos 12 meses²⁰, y ha significado un excedente excepcional de 2,700 millones de soles cuyo destino no ha explicado todavía el gobierno.

La cuestión de la deuda pública tanto externa como interna comienza a recobrar una presencia importante en el debate sobre la política económica del país. El cuadro 4 muestra que el país se ha incrementado su endeudamiento tanto en términos absolutos (en miles de millones de dólares) como en términos relativos (en relación al PIB).

En las proyecciones que hace el MEF para el año 2003, el rubro correspondiente al servicio de la deuda externa aumenta en 241 millones de dólares (alrededor de 843 millones de soles) como resultado de vencimiento de deudas concertadas en las postrimerías del régimen fujimorista, alcanzando la suma de 2,179 millones de dólares (unos 7,626 millones de soles). Por su lado, el servicio de la deuda interna aumenta en poco más de 900 millones de soles llegando a cerca de 2,000 millones de soles. El servicio total de la deuda pública asciende a la nada despreciable suma de cerca de 10 mil millones de soles. El cuadro 5 muestra que el servicio de la deuda pública va a aumentar fuertemente en los años que vienen, llegando a 3 mil millones de dólares en el 2004 y a los 3.5 mil millones de dólares en los dos años que siguen.

²⁰ Jorge Chávez. *Alerta Económica* del 20 de junio del 2003.

Cuadro 4

	Miles de Millones de Dólares			% PIB		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Deuda Pública	24.8	26.5	27.4	45.7	46.6	45.3
Deuda Pública Externa	19	20.7	21.8			
Deuda Pública Interna	5.8	5.8	5.6			

Fuente: BCR.

El pago de la deuda y la exigencia del FMI en el sentido de no ahondar el déficit fiscal, todo ello en un contexto de escasez de fuentes de financiamiento, impiden una política fiscal verdaderamente anticíclica. La austeridad pregonada pero poco practicada en las altas esferas del gobierno. Así, por ejemplo, el presupuesto del Congreso para el 2003 aumenta en 16 millones de dólares con relación al año 2002, lo cual significa un incremento de casi 18%!, alcanzando a 106.3 millones de dólares (y lo aumenta en 18 veces en comparación con el del 92, año en el cual el presupuesto fue del orden de 5.7 millones de dólares). Los altos ingresos (25 mil soles un congresista o un vice-ministro, 8 mil un asesor de congresista, 3,900 una secretaria del Congreso, la asignación mensual de 650 por alimentos a los funcionarios de dicha institución, los 16 salarios anuales, por no dar más que algunos ejemplos) que se pagan los jefes del Estado, ellos mismos, frente a un 55% de peruanos por debajo de la línea de pobreza, es decir con un ingreso per cápita inferior a 210 soles mensuales, constituyen una prueba de la fractura social que se está viviendo en la sociedad peruana y que no tiene ninguna justificación ética ni económica. Según cifras del Ministro de Trabajo, la remunera-

Cuadro 5
(Millones de U.S. Dólares)

	SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA			SERVICIO DE LA DEUDA INTERNA ^{1/}			SERVICIO
	Amortización	Intereses	Total	Amortización	Intereses	Total	Total
2002	936	1002	1938	138	168	306	2244
2003	1106	1073	2179	367	202	569	2748
2004	1238	1240	2478	354	169	523	3000
2005	1304	1376	2680	648	212	861	3541
2006	1373	1467	2840	501	223	724	3564
2007	1468	1479	2947	658	208	867	3814
2008	2027	1558	3585	548	189	737	4322
2009	1625	1568	3193	457	145	602	3795
2010	1618	1558	3176	405	115	520	3696
2011	1754	1532	3286	212	86	298	3584
2012	3238	1445	4684	287	67	354	5038
2013	1829	1455	3284	136	50	186	3470

^{1/}Incluye bonos de reconocimiento.

Fuente: MEF.

ción promedio de un capitán de empresa de tamaño medio (10 a 50 trabajadores) es de alrededor de 4,500 soles, muy lejos de las percibidas por nuestros burócratas dorados, lo cual es a todas luces injusto. La señal es clara, es más rentable tratar de entrar a servirse del Estado que ganar honradamente su vida como empresario.

Desde el punto de vista ético es completamente cuestionable que, en un país tan pobre, los que se supone debieran servirlo estén utilizando sus puestos en el Estado para resolver sus problemas económicos personales. Desde el punto de vista económico, tiene que haber una correspondencia entre la productividad del trabajador y su remuneración, y es evidente que la productividad de la burocracia dorada está desfasada con relación a sus ingentes emolumentos. Pero este disloque porta en sí mismo una razón adicional para condenarlo: el evidente desfase entre los niveles de vida de los gobernantes con la de sus gobernados no sólo les pone un cierto velo que les impide comprender la realidad cotidiana de la gente sino que también los deslegitima. De alguna manera el Estado peruano se está comportando como un Estado neocolonial, cuyo principal problema es preservar los privilegios de sus jerarcas. En el país se estaría viviendo una suerte de apartheid económico a la vez despiadado y cínico.

POBREZA Y EMBALSE DE EXPECTATIVAS

El Perú es un país pobre con un producto por habitante de 2,130 dólares, muy por debajo del promedio mundial que se sitúa en los 5,020 dólares. El nivel de pobreza es tal que en el 2001 el 54.8% de la población nacional era pobre, un nivel bastante cercano al de 1991 en el cual el 55.3% de los peruanos vivían sin poder satisfacer sus necesidades fundamentales.

Luego de una década de neoliberalismo extremo²¹, se llega prácticamente a los mismos niveles que al comienzo, pero luego de haber pasado por una ligera mejora en 1997, año en el cual según cifras del Banco Mundial, la pobreza retrocedió hasta el 49%. Sin embargo en ningún momento se regresó a los niveles de 1985 en donde la pobreza era la suerte cotidiana del 41.6 de los peruanos.

El producto per cápita actual es similar al de 1968²², en el caso del Perú se puede hablar de 35 años perdidos. El gráfico 1 muestra que mientras países como México, Chile, Corea del Sur y Singapur comenzaron un despegue en los años 60, que se convirtió en un vuelo para los dos últimos, el Perú se mantuvo estancado. Resulta, además, interesante constatar que hasta mediados de los 80 el nivel de vida peruano era todavía equivalente al nivel de vida chileno, hoy el producto per cápita chileno es más del doble que el peruano.

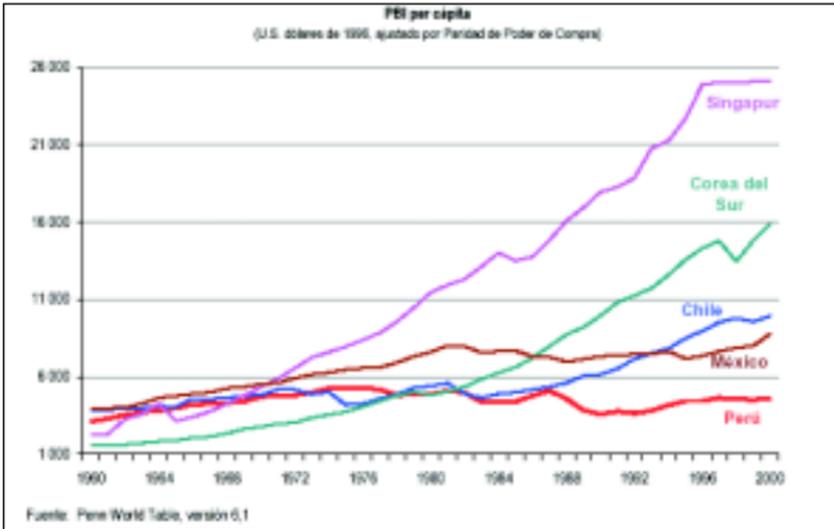
Estos datos estadísticos reflejan la base objetiva sobre la cual reposa el sentimiento de desencanto que embarga a los peruanos. De alguna manera el pueblo peruano tiene un embalse de expectativas de 35 años. Algunos analistas consideran que la actual crisis política es una muestra más de lo difíciles que son las transiciones democráticas en el país²³. Todo esto no quiere decir que se deba restar responsabilidad en el embalse de expectativas a las exageradas promesas electorales del entonces candidato presidencial Alejandro Toledo en los últimos comicios.

²¹ González de Olarte, Efraín. *Neoliberalismo a la peruana*.

²² En el 2001 el producto por habitante es de 4,519 nuevos soles de 1994, mientras que en 1968 fue de 4,522.5 nuevos soles.

²³ Julio Cotler, por ejemplo.

Gráfico 1



Fuente: MMM 2004-06. MEF.

La CEPAL se refiere al periodo 98-02 como un lustro perdido para América Latina. El Perú tuvo, a pesar de ese contexto desfavorable, un fuerte crecimiento del orden del 5.3% en el 2002, y el gobierno espera un crecimiento de 4% para este año. La tasa de crecimiento se ha mantenido fuerte en el primer trimestre de este año, sin embargo en el mes de abril comenzaron a sentirse algunos signos de desaceleración²⁴. Por otro lado, la inflación se ha tornado negativa por tercer mes consecutivo, lo cual podría estar prefigurando una deflación. El contexto internacional es incierto, con una economía mundial que

²⁴ Según el BCRP las tasas de crecimiento del producto fueron de 4.8%, 5.2%, 5.5% y 2.5% para los meses de enero, febrero, marzo y abril del 2003, respectivamente.

parece dirigirse hacia una situación deflacionista, que pondría en serios aprietos a la economía nacional²⁵.

LA PÉRDIDA DE LEGITIMIDAD

El informe de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación sobre la guerra anti-subversiva que ensangrentó al país durante los 80 y parte de los 90 parece ir en el sentido de que alrededor de 60 mil peruanos perdieron la vida en esta guerra contra subversiva, legítima para la defensa de la democracia, pero que en muchas ocasiones se realizó como una guerra de ocupación²⁶. No se respetaron, en muchos casos, los derechos humanos. La forma como el ejército reprimió recientemente a los estudiantes en Puno, que tuvo como resultado un muerto y más de 20 heridos de bala, muestra desgraciadamente la misma actitud. El Estado peruano no logra incorporar a todos los peruanos en tanto que ciudadanos con igualdad de derechos reales, no solamente formales.

La dicotomía económica formalidad-informalidad se extiende a los planos político y social. Y así como la mayoría de la PEA trabaja en el sector informal, los eventos políticos más importantes se están realizando fuera del ámbito de la política formal. Los partidos políticos se están desenganchando del pueblo. Y, este cada vez mayor distanciamiento les está haciendo correr el riesgo de convertirse en pequeños clubes de notables que tienen como principal objetivo apoderarse del Estado para servir sus propios intereses, y no para servir los intereses de la Nación.

²⁵ Rogoff, Kenneth. *Deflation: determinants, risks, and policy options*. FMI, 2003.

²⁶ 75% de las víctimas habrían sido quechua hablantes.

En efecto la clase política, oficialista y de oposición, considera en la práctica que no hay ninguna incoherencia en que una nación de pobres sustente los altísimos sueldos de algunos altos funcionarios, niveles salariales que no existen muchas veces ni en los Estados de los países ricos²⁷.

Se argumenta que para atraer a los mejores técnicos hay que pagarles lo que ellos ganarían en el sector privado, lo cual significaría que dichos técnicos no tendrían ninguna vocación de servicio. De ser así, en verdad no debieran trabajar en la administración pública. Otro argumento consiste en sostener que si se quiere evitar la corrupción hay que pagar bien, lo que significa afirmar implícitamente que la honestidad no sería una virtud sino una mercancía que tendría un precio.

La pérdida de legitimidad se constata cotidianamente en los resultados de las encuestas. Las cuales muestran que más de la mitad de la población piensa que el Presidente Toledo debiera renunciar. La desaprobación a su gestión es abrumadoramente mayoritaria. Pero el Presidente no está solo, lo acompaña el Congreso de la República y el Poder Judicial. Es evidente la existencia de una crisis institucional.

A manera de conclusión

La incipiente Democracia que se vive en el país ha recibido, entre otras cosas, una pesada herencia de pobreza, discriminación, frustraciones y corrupción. La situación se ve agravada por la falta de visión de largo plazo que caracteriza a la clase política peruana. Desde esta óptica, los yerros groseros del Presidente Toledo no son más que un factor agravante. Las causas de la crisis son mucho más profundas.

²⁷ El sueldo del Presidente es uno de los más altos del mundo. El Presidente chileno gana poco más de 2 mil dólares y el argentino sólo mil, por ejemplo.

La democracia es incompatible con los niveles de pobreza y de desigualdad que vive el país. Si no se hacen cambios radicales, si no se llega a una mejor redistribución de los ingresos que signifique un alivio para las mayorías nacionales, agobiadas por la pobreza y la falta de oportunidades, entonces el sistema puede explotar.

La economía se encuentra estabilizada desde hace mucho tiempo, sin embargo no chorrea. Las crisis políticas tienen repercusiones económicas inmediatas, por ejemplo la reciente crisis ha hecho subir el riesgo país. La esencia de toda democracia representativa es que el gobierno represente a las mayorías, si eso deja de suceder se entra en una crisis de gobernabilidad que puede conducir a una salida autoritaria. Si se quiere una democracia sostenible tiene que chorrear.

Bibliografía

Bobbio, Norberto

1999 *Ni con Marx ni contra Marx*. FCE, México.

Chomsky, Noam

2000 *Rogue States: the rule of force in world affairs*. South End Press.

Deininger, K., y Squire, L.,

1996 *A new data set measuring income inequality*. WorldBank.

Francis Fukuyama

1992 *La fin de la histoire*. Flammarion. París.

Gonzales de Olarte, Efraín

1998 *Neoliberalismo a la peruana*. IEP.

Hobbes, Thomas.

1994 *El Leviatán*. México, Gernika.

IPE

2000 *La Reforma Incompleta*. Universidad del Pacífico. Lima.

Mathias, G. Y Salama P.

1986 *L'Etat surdeveloppé*. Ed. Maspero. Paris.

Ricardo, David

1977 *Principes d'Economie Politique et des impots*. Champs-Flammarion. París.

Rogoff, Kenneth

2003 *Deflation: determinants, risks, and policy options*. FMI.

Rousseau, Jean Jacques

2001 *El Contrato Social*. Ed. Longseller.

Protágoras en Diálogos de Platón. Pentalfa Ediciones, Clásicos el Basilisco, Oviedo 1980.

Tanzi, Vito y Howell, Zee

2001 *Une politique fiscale pour les pays en développement*. FMI.

Impuestos y Equidad:

A propósito de las últimas medidas tributarias

Cynthia Zavalla

Introducción

La campaña electoral del Dr. Alejandro Toledo giró en torno a anuncios de generación de empleo, incremento de salarios, reducciones progresivas en impuestos y combate a la pobreza. Anuncios que no guardaban relación alguna con la situación en que se encontraban las cuentas fiscales.

Una vez en el gobierno, el Ejecutivo enfrentó una disyuntiva en su manejo económico: mantener una disciplina fiscal y asumir un choque negativo en el nivel de actividad o, por el contrario, impulsar la reactivación económica a través de una política fiscal y monetaria expansivas. El gobierno optó por la segunda alternativa.

Desde entonces, el equipo económico del gobierno se ha movido en la cornisa, expandiendo el gasto fiscal tanto como ha podido sin dejar de cumplir las metas pactadas con el Fondo Monetario. Este impulso fiscal apoyado por una inicial recuperación del consumo y la inversión privada, posteriormente, ha logrado, a la fecha, 18 meses de crecimiento económico. En los primeros meses del año el discurso oficial revelaba un triunfalismo económico que anunciaba que la tasa de crecimiento económico del Perú superaba con creces la de los países vecinos y destacaba importantes avances en la lucha con-

tra la pobreza¹. Anuncios que poco o ningún significado tenían para las familias, las cuales no sentían ninguna mejora en sus ajustadas economías.

Sin embargo, ese triunfalismo económico debe haber exacerbado expectativas y provocado el malestar de los diferentes sectores sociales, quienes arremetieron con una ola de huelgas y reclamos económicos enfrentando al Gobierno de Perú Posible a una crisis política. Para atender este cúmulo de demandas sociales, el Ejecutivo, en lugar de presentarnos la anunciada reforma tributaria, nos sorprende con un conjunto de medidas tributarias haciéndonos sentir que regresamos a los tiempos de los «paquetazos» de épocas ya superadas.

La pregunta que todos se hacen es ¿no había otra forma de generar los ingresos necesarios para satisfacer esas demandas? En un contexto de privatizaciones paralizadas, que además son ingresos extraordinarios —por una sola vez—, al país no le quedan muchas alternativas sino recurrir a sus recursos propios y estos provienen esencialmente de los tributos. De eso no cabe duda, pero lo que se critica es la forma arbitraria y cortoplacista como el gobierno pretende dar solución a sus problemas de caja fiscal. Una reforma tributaria, en cambio, orientada a generar fuentes de recaudación permanentes, tratando en lo posible que dicha tributación sea neutral, hubiera sido mejor recibida por la población.

Para terminar, queremos señalar que la política tributaria que adopta un país adquiere un rol sustancial, no sólo en la estabilidad macroeconómica que se procura mantener, sino también en la estrategia de crecimiento que se busque adoptar. El diseño que se elija debe respetar ciertos principios ya conocidos, pero además debe reflejar una estructura sosteni-

¹ Ver «Pobreza y Desigualdad: Los Promedios No Bastan». Raúl Mauro, en esta misma edición de Perú Hoy.

ble en el largo plazo. Este artículo intenta contribuir al análisis de la política tributaria como herramienta redistributiva esencial para ordenar el sistema económico.

Marco teórico: los conceptos tributarios básicos

Existe hoy en día un consenso generalizado acerca de que un sistema tributario debe observar los principios de eficiencia, equidad y simplicidad (FMI 1995). Estos conceptos aunque fáciles de sustentar teóricamente encuentran dificultades prácticas para su implementación.

Las consideraciones de equidad en un sistema tributario pueden ser abordadas desde varios enfoques. El primero, consiste en ver la equidad en dos dimensiones complementarias: la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera se refiere a un tratamiento tributario igualitario para individuos en similares condiciones de ingresos; y la segunda, a una carga impositiva diferente para individuos con diferentes niveles de ingreso.

Este concepto se complementa con dos principios que son bastante utilizados para examinar la equidad de un sistema tributario, estos son el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago. El primero establece que los individuos deben ser gravados de acuerdo a los beneficios que cada uno recibe de los programas de gasto públicos que son financiados con ingresos tributarios. Este principio es consistente con el anterior —el de la equidad horizontal y vertical— ya que los individuos que reciben el mismo (o diferente) beneficio serán igualmente (o desigualmente) gravados. La limitación de este principio está no sólo en la dificultad de medir los beneficios del gasto público, sino que además su aplicación reduce la política tributaria exclusivamente a la política de gasto.

El principio de la capacidad de pago, que es una alternativa al anterior, establece que los individuos deben ser gravados de acuerdo a su capacidad para afrontar la carga tributaria. Este principio también es consistente con el de la equidad horizontal y vertical; sin embargo, su utilidad depende de hacer operativo el concepto de capacidad de pago.

Finalmente, se puede entender la equidad como redistribución (de ingreso, riqueza, u otras variables). Así, un impuesto es equitativo si el grado de desigualdad en la distribución de una variable relevante (ingresos, por ejemplo) en la situación post-impuesto es menor que en la situación pre-impuesto. Para darle aplicación práctica a este contenido es necesario recurrir a algún índice para medir el grado de desigualdad.

El concepto de eficiencia se refiere a la pérdida de bienestar que ocasiona la imposición de un impuesto sobre un individuo, que tiene dos formas: una consiste en la transferencia de recursos desde el individuo hacia el gobierno, que afecta directamente a los ingresos; y la otra opera a través de un cambio en los precios relativos (incremento en el precio del bien gravado en relación a los precios de los bienes no gravados), que afecta de manera indirecta a los ingresos. La pérdida de eficiencia de un impuesto se refiere al grado en que la reducción en el bienestar del individuo supera la pérdida de ingreso debida al pago del impuesto.

Aunque aquí han sido analizados de manera separada, la equidad y la eficiencia son dos aspectos íntimamente relacionados, cuya evaluación explícita o implícita no puede evitarse en la formulación de una política tributaria. De hecho, una política tributaria siempre tiene que optar por dar prioridad a uno de estos aspectos.

En cuanto a la simplicidad de los impuestos, así como del sistema tributario en general, es esencial a fin de hacer más efectivo el trabajo de la administración tributaria. Un sistema

tributario con demasiados impuestos, tasas variadas, múltiples deducciones y exoneraciones dificulta las tareas de fiscalización y monitoreo por parte de la administración y más bien da lugar a la evasión por parte de los contribuyentes.

De hecho, la política tributaria está intrínsecamente relacionada a la administración tributaria (FMI 1995). El éxito de una política tributaria depende, en parte, de las restricciones que enfrenta la administración; por ello, las medidas que se tomen en mejora de la administración ayudarán a hacer más efectiva la implementación de la política. Para ponerlo en pocas palabras, una política tributaria ideal puede ser demasiado complicada de administrar, mientras que una administración tributaria carente de personal entrenado y recursos materiales puede socavar un sistema tributario.

Los impuestos en otros países

Existe evidencia empírica de que la presión tributaria aumenta con el grado de desarrollo de un país. El promedio de presión tributaria (incluyendo contribuciones a la seguridad social) para los países desarrollados es de 37.0%, mientras que en América Latina es de 16%. En el Cuadro N° 1 se presenta una comparación por países en base a la clasificación internacional aplicada por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*.

Como se observa en el Cuadro, la diferencia en los sistemas tributarios entre los países desarrollados y los de América Latina no sólo está en el nivel de presión tributaria, sino también en la estructura tributaria. En efecto, la estructura tributaria latinoamericana está basada principalmente en los impuestos sobre el consumo, mientras que en los países desarrollados lo que predominan son los impuestos sobre los ingresos.

La evidencia empírica sugiere que la proporción del consumo en el gasto de una familia se reduce al aumentar el nivel de ingresos del hogar. Dado que la estructura tributaria en América Latina está basada en los impuestos sobre el consumo, es regresiva, es decir, los contribuyentes de menores ingresos pagan proporcionalmente más que los de ingresos elevados.

Esta sub-utilización de los impuestos a los ingresos en los países latinoamericanos es consecuencia de una combinación de factores (Parthasarathi 1999), incluyendo deficiencias estructurales como preponderancia de exoneraciones, y deducciones que erosionan la base tributaria. Otra práctica tributaria que tienden a exacerbar la baja participación de los impuestos a los ingresos comparados con los impuestos al consumo, es el uso de regímenes simplificados donde a los pequeños contribuyentes, definidos así por la administración tributaria según sus niveles de recaudación, ventas, activos y/u otras variables, se les permite pagar todos los impuestos —a los ingresos, ventas, activos— en base a un denominador común que pueden ser las ventas o las utilidades netas. Las administraciones tributarias recurren a esquemas de este tipo para simplificar sus operaciones y hacer más efectiva su labor, con sus limitados recursos.

El sistema tributario en el Perú

El sistema tributario vigente hasta agosto de 1990 estaba conformado por más de 200 tributos considerando impuestos, contribuciones especiales y recursos destinados. Al mismo tiempo existían múltiples beneficios y exoneraciones tributarias que se otorgaban a casi todas las zonas geográficas del país, a los sectores económicos considerados más importantes y a las empresas industriales, dependiendo del volumen de su inversión. Esta situación generó un sistema tribu-

Cuadro N° 1
Presión Tributaria
Recaudación como porcentaje del PBI

País	Recaudación Total^{1/}	Renta, Utilidades y Ganancias de Capital	Consumo de Bienes y Servicios
Países de la OCDE			
Suecia	52.0	21.2	4.2
Francia	45.2	10.5	4.1
Italia	42.7	13.9	4.3
Canadá	37.4	18.2	3.4
Reino Unido	37.2	14.3	4.9
Alemania	37.0	10.9	3.3
Nueva Zelanda	35.2	20.2	3.1
Suiza	35.1	13.3	2.4
EEUU	28.7	9.4	1.4
Japón	28.4	9.1	2.2
América Latina			
Brasil	34.4	6.6	9.6
Argentina	21.0	4.0	8.5
Chile	19.9	4.7	10.4
Colombia	17.0	5.7	6.8
México	16.0	4.9	4.9
Perú	14.3	2.6	7.5

^{1/} Incluye Seguridad Social.

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF, 1997.

tario ineficaz y difícil de administrar y fiscalizar, repercutiendo en el deterioro de los ingresos fiscales.

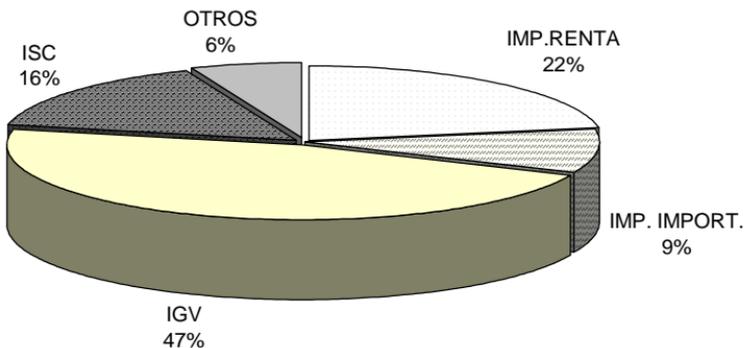
Entre agosto de 1990 y diciembre de 1993 se llevó a cabo un profundo proceso de simplificación tributaria que consistió en la eliminación de la mayoría de exoneraciones y demás beneficios tributarios, lo que permitiría contar con un sistema impositivo moderno, ágil y de más fácil administración.

En la actualidad el sistema tributario del gobierno central se sustenta en sólo cuatro impuestos: el Impuesto a la Renta (IR), el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y los derechos arancelarios a las importaciones.

Esta primera aproximación del sistema tributario peruano, nos muestra una estructura que se aproxima a la ideal, pues descansa en pocos impuestos cuyo carácter es, en principio, universal. Asimismo, aparece nítida la importancia fiscal de los impuestos indirectos (72% correspondientes a IGV, ISC e importaciones) en contraposición a los directos (22%), únicamente representados por el impuesto a la renta. Finalmente, dentro de los impuestos indirectos, destacan los aplicados al

Gráfico N° 1

Estructura porcentual de los ingresos tributarios: 2003



consumo doméstico de bienes y servicios; el IGV representa el 47% de la recaudación en tanto que el ISC el 16%.

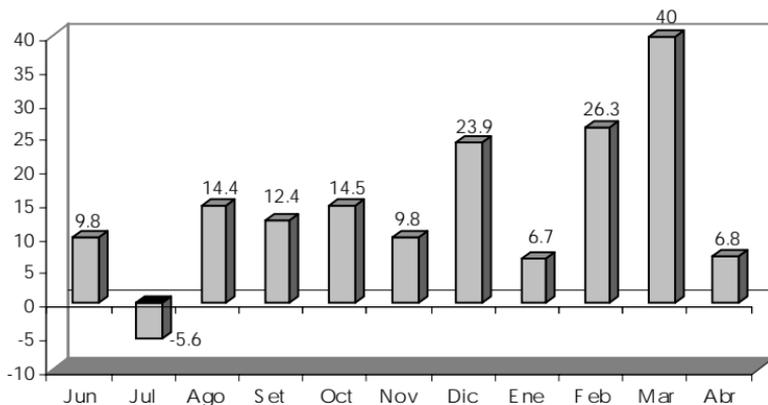
RECAUDACIÓN

La recaudación de tributos internos, excluida la de las contribuciones sociales, ascendió, en el año 2002, a S/.18.734 millones, monto que representa un crecimiento de 3.5% en términos reales respecto de 2001. A mayo de 2003, esta cifra registró S/. 1.782 millones, con un aumento de 21.7% en relación a similar mes del año anterior.

Como se observa en el gráfico, desde el segundo semestre del año pasado, se aprecia un crecimiento de la recaudación, y si bien se registran algunos altibajos, la tendencia es creciente. Este comportamiento de la recaudación se explica por el mayor dinamismo de la actividad económica, el efecto positivo de las medidas administrativas y las acciones de fiscalización implementadas por la SUNAT.

Gráfico N° 2

*Recaudación por tributos internos: 2002 - 2003
(Var. % respecto al año anterior)*



Otro rasgo importante de nuestro sistema tributario es la alarmante concentración de la recaudación en un reducido número de contribuyentes. En efecto, sólo 54 contribuyentes explican el 40% de la recaudación. Este grupo de principales contribuyentes es denominado los Megas; le siguen en importancia por montos recaudados los Top 200, conformado por 200 de los principales contribuyentes. Entre los Megas y los Top 200, es decir, solo 254 contribuyentes² explican el 55% de los ingresos recaudados. Contrasta con ello la situación de los independientes, que representa alrededor del 65% de los contribuyentes³ y apenas explica el 3% de la recaudación.

Si bien es cierto que esta concentración no hace sino reflejar la desigual distribución de ingresos de nuestro país; también es cierto que la concentración de la recaudación se ve exacerbada por el propio diseño de las normas tributarias, así como por las estrategias de fiscalización que se aplican. Por ejemplo, las cifras mostradas son bastante sugerentes respecto a la realidad tributaria de los independientes, en donde cabría identificar segmentos con mayor capacidad de aporte al fisco (Díaz 2001).

Finalmente, no podemos dejar de mencionar los fraccionamientos tributarios, que no son otra cosa que una facilidad o refinanciamiento de deudas tributarias que aprueban los gobiernos con diferentes propósitos. En el 2002, los ingresos recaudados por fraccionamientos ascendieron a S/. 497 millones (2.7% del total de la recaudación), monto similar a lo que

² Los Principales Contribuyentes —PRICOS— son cerca de 15 mil y aportan el 85% de la recaudación. El grupo de PRICOS está conformado por los Mega, los Top 200, la Intendencia Nacional de Principales Contribuyentes, la Intendencia Regional Lima y el resto de Principales Contribuyentes; según la Nota Tributaria de SUNAT.

³ El número total de contribuyentes inscritos es de 2.4 millones a marzo del 2003, según Nota Tributaria de SUNAT.

se recaudó por Impuesto a las Acciones del Estado (S/. 472 millones) —recientemente eliminado por el Congreso de la República⁴— y por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (S/. 455 millones).

Este tema es ampliamente discutible en varios sentidos. Por un lado, el repetido uso de estos esquemas podría dar señales incorrectas al deudor tributario al mostrarle que siempre será una buena alternativa dejar de pagar los impuestos porque surgirán mecanismos de auxilio para regularizar. Pero, por otro lado, los fraccionamientos dotan a la administración tributaria de liquidez y además le permiten cobrar al menos una parte de la deuda que de otra forma no cobrarían. Visto desde esta perspectiva, los fraccionamientos tributarios no son tan malos, a pesar de que son los grandes contribuyentes los más favorecidos por el simple hecho de que son los que más deben.

PRESIÓN TRIBUTARIA

En los últimos años, la presión tributaria en el Perú se ha situado alrededor del 12%, ubicándose por debajo de países incluso del propio ámbito latinoamericano como son Chile (18.5%), Colombia (14.7%) o Argentina (14.6%)⁵.

La reforma tributaria implementada a inicios de los años noventa fue exitosa en lo que se refiere a recaudación pues permitió que esta se incrementara paulatinamente. Pasó de representar 6.7% del PBI en 1989 a 14.1% del PBI en 1997 (ver Gráfico N° 3), el nivel más elevado alcanzado en los últimos

⁴ A fines de abril de 2003, el Congreso aprobó el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo que elimina el Impuesto a las Acciones del Estado (IAE). Este impuesto entró en vigencia el 1 de enero del 2001, con una tasa equivalente al 5%, aplicable a las empresas cuyo capital, de manera directa o indirecta, pertenece íntegramente al Estado.

⁵ Cifras de presión tributaria sin incluir contribuciones sociales.

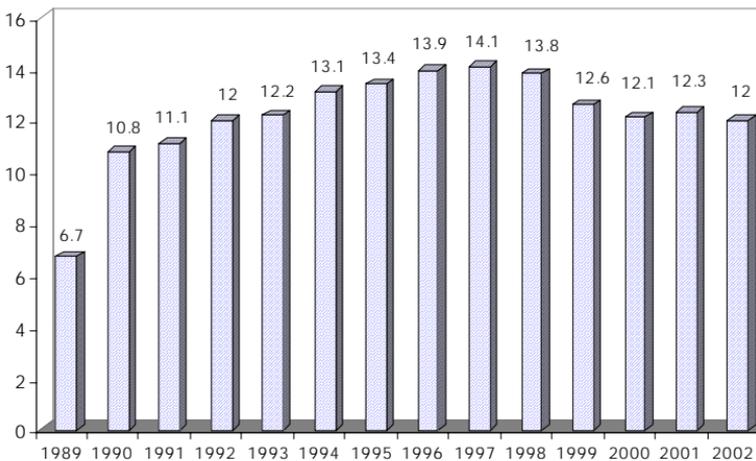
20 años. No obstante, a partir de 1998 la recaudación empieza a disminuir debido tanto a la pérdida de eficiencia de la SUNAT, asociada a una menor fiscalización, como al incremento de exoneraciones y beneficios tributarios específicos.

Está claro que el nivel de presión tributaria en el Perú es insuficiente para aspirar a una provisión eficiente de servicios. La limitada recaudación tributaria puede ser explicada por factores como los altos niveles de informalidad en la economía, el refuerzo de la cultura del no pago fomentada por algunas leyes, los gastos y concesiones tributarias, etc.

GASTOS TRIBUTARIOS

En general, gasto tributario es todo tipo de tratamiento preferencial y diferenciado que representa una desviación del sistema tributario base; es decir, se designa al monto de ingre-

Gráfico N° 3
Presión tributaria
(Ingresos tributarios/PBI)



sos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria.

En principio, todas aquellas deducciones o modificaciones que se hacen a la esencia del tributo no son gastos tributarios, pero las que constituyen un tratamiento preferencial que beneficia a un sector, rama, región o grupo de contribuyentes, sí lo son.

Los gastos tributarios son otorgados por los gobiernos con el objetivo de lograr un supuesto efecto positivo sobre la inversión, a costa de afectar el potencial para recaudar del sistema tributario. La consecuencia del uso de estos instrumentos es el intercambio de una pérdida cierta de recaudación por una ganancia incierta en la actividad económica, con el agregado de que el monitoreo de los resultados económicos de la concesión tributaria no es realizado de manera certera por alguna entidad determinada.

Los tipos de gastos tributarios más usados en el Perú (Santa María 2003) son:

- Exoneraciones de pago de impuestos.
- Reducciones en las tasas.
- Créditos Tributarios.
- Devoluciones.
- Diferimiento del pago del impuesto.
- Depreciación acelerada para gastos de capital u otros costos.

MEDICIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS

De acuerdo a información preparada por SUNAT, los gastos tributarios estimados para el 2003 equivalen a S/. 4,047.5 millones y 1.91% del PBI. En el Cuadro N° 2 se muestran los

principales gastos tributarios que se estiman para el 2003 según tipo de impuesto⁶:

- Impuesto General a las Ventas (IGV), que representa el 80.9% de los gastos tributarios y equivale a 1.55% del PBI. Los mayores gastos por este concepto se deben a la exoneración de los bienes agrícolas comprendidos en el apéndice 1 de la Ley del IGV (43.90%), Amazonía —Exoneración en Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas (12.61%)—, y la diferencia se debe a la exoneración a las instituciones educativas, culturales o deportivas, a la construcción en la Amazonía, a las empresas que otorguen servicios de crédito, a la devolución por recuperación anticipada, entre otros, que en conjunto suman 43.49% del total de gastos tributarios por IGV.
- Impuesto a la Renta, representa el 10.12% del total de gastos tributarios. Destacan en este impuesto las exoneraciones a los intereses por depósitos en el sistema financiero, la depreciación acelerada, las devoluciones por donaciones del exterior y las exoneraciones a productos agrarios.
- Impuesto Selectivo al Consumo, los gastos por este concepto ascienden a 8.75% de los gastos tributarios totales para el 2003, equivalente al 0.17% del PBI; siendo los más importantes las exoneraciones a vehículos usados y reacondicionados en CETICOS y la exoneración aplicable a la venta de combustibles en la Amazonía.
- El *ad valorem* y otros impuestos representan el 0.24% de los Gastos Tributarios, e incluye *ad valorem* exonerado a las instituciones educativas, culturales, *ad valorem* por importación de bienes e insumos requeridos en las actividades de exploración y explotación, y el crédito tributario en la venta intermedia de bienes de capital.

⁶ En el Anexo N° 1 ver Gastos tributarios 2003 por sector económico.

Cuadro N° 2
Gastos tributarios 2003 por tipo de impuesto

Tributo	Tipo de Gasto	Costo Anual (mill. soles)	%
IGV	Exoneración	2,795.5	
	Devoluciones	281.3	
	Crédito	161.6	
	Tasa Reducida	34.9	
	Total IGV	3,273.6	80.88
Renta	Exoneración	242.4	
	Diferimiento	124.8	
	Tasa Reducida	40.1	
	Crédito	2.9	
	Total Renta	410.2	10.12
ISC	Tasa Reducida	193.7	
	Exoneración	160.6	
	Total ISC	354.3	8.75
Otros	Exoneración	6.4	
	Devolución	3.0	
	Total Otros	9.4	0.24
Total	Exoneración	3,205.3	
	Devolución	284.3	
	Crédito	164.5	
	Tasa Reducida	268.7	
	Diferimiento	124.8	
TOTAL GASTOS TRIBUTARIOS		4,047.5	100%

EXONERACIONES TRIBUTARIAS

Las exoneraciones son implementadas con el objetivo de propiciar un mayor desarrollo de ciertos sectores de la economía, bajo diversos criterios, como el aislamiento geográfico, la prioridad en atracción de inversiones, las medidas de reactivación económica, entre otros. Indudablemente la mayoría de estas exoneraciones tiene un carácter político y podría propiciar un comportamiento rentista entre los agentes económicos, quienes pueden destinar recursos a persuadir a las autoridades competentes de la necesidad de aprobación, ampliación o prórroga de las exoneraciones tributarias.

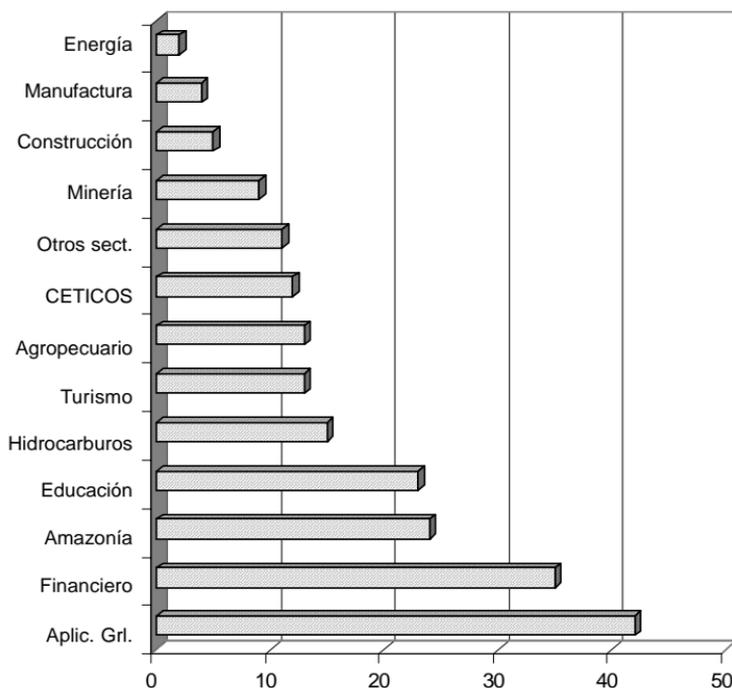
Se deriva del Cuadro anterior que las exoneraciones tributarias (IGV, renta, ISC) constituyen el tipo de gasto tributario más utilizado en el Perú, representando cerca del 80% del total (S/. 3.205 millones) de gastos tributarios potenciales para el 2003.

Asimismo, dentro de este monto (S/. 3.205 millones), el rubro de gasto más importante corresponde a las exoneraciones en IGV que llegan a casi S/. 2.800 millones, cifra que representa más de un tercio de la recaudación anual de origen interno que actualmente se obtiene por este concepto.

De acuerdo a un reciente estudio elaborado por Apoyo Consultoría titulado «Exoneraciones e Incentivos Tributarios» se estima que hay 208 exoneraciones, entre las cuales el sector financiero posee alrededor de 35 exoneraciones, la Amazonía, cerca de 24, educación, cultura y deportes, alrededor de 23; hidrocarburos 15; agricultura 13; CETICOS 12; turismo 13; minería 9; construcción 5; industria 4; energía 2; otros sectores 11; y de aplicación general alrededor de 42.

En lo que se refiere a las exoneraciones en la selva, como de tasas reducidas del IR, exoneración del IES, exoneración del IGV a las ventas internas de combustible, entre otras, el

Gráfico N° 4
Número de exoneraciones
según sector o región



estudio de Apoyo sostiene que no han mejorado las condiciones de vida puesto que mientras la tasa de pobreza se incrementó en 20% entre los años 1997 y 2000 en la selva, a nivel nacional sólo se incrementó en un 10%. Tampoco se ha logrado una reducción de la canasta básica en la Amazonía puesto que la evolución del IPC (Índice de Precios al Consumidor) ha sido similar en Lima que en los departamentos de la Selva.

En el caso agrícola, las exoneraciones agrarias como del IR e IGV a ventas menores de 50 UIT, a los documentos cancelatorios y la recuperación anticipada del IGV no han llevado a que aumenten las inversiones en el sector, sino más bien se ha registrado una tendencia decreciente desde 1975, según el estudio de Apoyo Consultoría. Las exoneraciones agrarias más bien han llevado a que los pequeños agricultores tengan mayores dificultades de tecnificación, porque son los que tienen menos asistencia técnica y menos uso de semillas mejoradas.

Por último, el costo de otorgar beneficios tributarios al sector minero es de S/. 50 millones en el 2003, de los cuales S/. 44 millones corresponden al diferimiento del impuesto a la renta por el mecanismo de depreciación acelerada. Habría que preguntarse, por qué las compañías mineras, varias de las cuales están explotando yacimientos altamente rentables, también se benefician de menores pagos sobre sus utilidades netas. En el caso del sector hidrocarburos, éste se ve beneficiado por el sistema de devolución definitiva del IGV en la etapa de exploración. El argumento que sustenta este beneficio es el alto riesgo de la actividad exploratoria y la competencia tributaria en este sector que existe con el resto de países de la región. Cabe precisar que este régimen de devolución del IGV no está condicionado al éxito de la exploración. Fracase o no la empresa exploradora, la devolución del IGV en esta etapa está garantizada. A pesar de la importancia del sector hidrocarburos, toda inversión tiene algún grado de riesgo, por lo que no está claro que deban existir incentivos tributarios para quienes se dediquen a esta actividad.

Estaría quedando claro que estos beneficios tributarios no sólo no conducirían al objetivo de promover el desarrollo de los diferentes sectores económicos, sino que, además, estarían introduciendo distorsiones en la asignación de recursos de la economía. El Estado decide qué sector privilegiar y le da un

trato discriminatorio respecto a los demás sectores, dándole una rentabilidad artificial. A partir de ese momento, además, la estructura tributaria sufre un deterioro inducido por el mismo Estado y genera una presión constante de los demás sectores para obtener similares privilegios.

Análisis de los principales impuestos

A continuación se hará un análisis de las principales características de los impuestos vigentes en el Perú, aunque se dejará de lado los aranceles, o impuestos a las importaciones, debido a que su análisis corresponde más bien al campo de la política comercial.

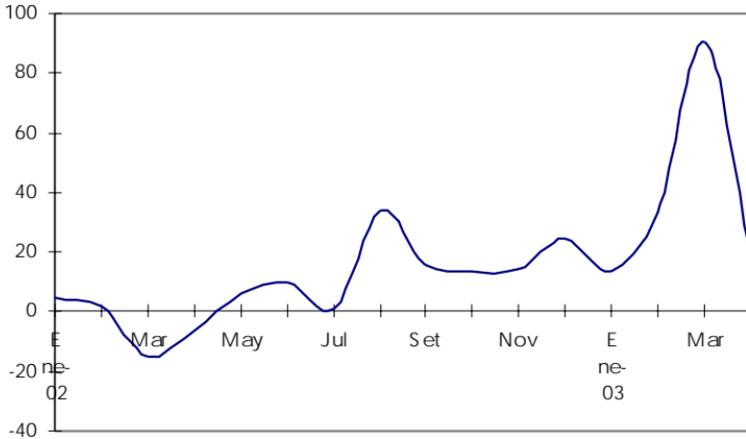
IMPUESTO A LA RENTA

Según se ha evidenciado los impuestos a los ingresos en el Perú tienen muy poca relevancia, restándole a la política tributaria su mejor herramienta para asegurar la existencia de equidad en la carga tributaria. En efecto, en el 2002 se recaudaron S/. 6.011 millones por este concepto, lo que escasamente representa el 3% del PBI. En mayo del 2003 los ingresos por impuesto a la renta sumaron S/. 676.2 millones, aumentando 54.5% respecto a similar mes del año anterior.

Como se sabe, para la aplicación del impuesto a la renta en el Perú, las rentas se clasifican en:

- Primera Categoría: rentas producidas por arrendamientos.
- Segunda Categoría: rentas de otros capitales.
- Tercera Categoría: rentas del comercio, la industria y otras expresamente consideradas por la ley.
- Cuarta Categoría: rentas del trabajo independiente.
- Quinta Categoría: rentas del trabajo dependiente.

Gráfico N° 5
Impuesto a la renta: 2002 - 2003
(variación porcentual)



En cuanto a la participación de cada una de estas rentas en el total recaudado por impuesto a la renta, llama fuertemente la atención que los pagos de las empresas (rentas de tercera categoría: 43% del total) sean sólo un poco mayores a lo que se recauda por el impuesto sobre las planillas (rentas de quinta categoría: 30%). He aquí un evidente rasgo de inequidad en cuanto a carga tributaria. El tema de la equidad del impuesto a la renta se analiza en profundidad más adelante.

Pasemos ahora a revisar las tasas del impuesto. En lo que se refiere al *Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas* (IRPJ), en el ejercicio 2001, la tasa de IR aplicable era del 30% de la utilidad del ejercicio. Si la empresa reinvertía el 10% de sus utilidades, se le aplicaba una tasa del 20% sobre la renta neta. A partir del ejercicio 2002, la tasa es del 27% sobre la renta neta, mientras que si la empresa distribuye total o parcialmente

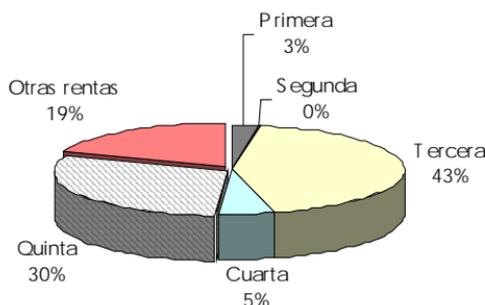
sus utilidades, se le aplicará una tasa adicional del 4.1% sobre el monto a distribuir⁷.

En cuanto al *Impuesto a la Renta de las Personas Naturales* (IRPN), desde la reforma tributaria de 1993, hasta el año 2000 inclusive, el contribuyente definido como persona natural se encontraba afecto con las tasas del 15% (para aquellas personas que no excedieran de 54 UIT ya deducidas las 7 UIT) y 30% (aplicable a rentas que excedieran las 54 UIT). Posteriormente, en el 2001, se estableció que sólo hasta 27 UIT se aplicaba la tasa del 15%, incluyéndose un nuevo tramo afecto con la tasa de 21% para aquellas rentas que fueran desde 27 UIT hasta 54 UIT, y se fijó, además, la tasa de 27% para las rentas que excedieran de 54 UIT. La última modificación en las tasas del IR de las personas naturales se dio a principios del 2003 cuando se restableció la tasa de 30% para las rentas superiores a 54 UIT (S/. 172.800 anuales). Ver Cuadro N° 3.

Volviendo al tema de la equidad, como se mencionó en el marco teórico, hay que analizar dos dimensiones. La inequidad

Gráfico N° 6

Estructura del Impuesto a la renta



⁷ En el Anexo N° 2 ver Evolución de las escalas de los principales impuestos.

Cuadro N° 3*Escalas del impuesto a la renta de personas naturales:
1993 – 2003*

	1993 –2000	2001	2003
Hasta 54 UIT	15%	-	-
Por el exceso de 54 UIT	30%	-	-
Hasta 27 UIT	-	15%	15%
Por el exceso de 27 UIT hasta 54 UIT	-	21%	21%
Por el exceso de 54 UIT	-	27%	30%

horizontal del impuesto a la renta se evidencia en dos aspectos. Por un lado, se tiene que los puestos de trabajo están excesivamente gravados; en particular, el trabajo dependiente que genera rentas de quinta categoría, las cuales explican el 30% del total recaudado por IR (ver Gráfico N° 6). La participación de las rentas de cuarta categoría es del 5% aunque existen evidencias de que un buen número de profesionales y trabajadores independientes no cumplen con sus obligaciones tributarias. Por su parte, las rentas de primera (alquileres) y segunda categoría (intereses por ejemplo) —aunque están en buena parte exonerados— tienen una escasa participación.

Por otro lado, las personas naturales o las familias como institución resultan perjudicadas fiscalmente con relación al tratamiento tributario que reciben las personas jurídicas (Gildemeister 2002). Ello debido a que de acuerdo con el artículo 37 de la Ley del Impuesto a la Renta, los contribuyentes que obtienen rentas de tercera categoría (que por lo general lo constituyen las empresas o personas jurídicas) pueden dedu-

cir de su renta bruta cualquier gasto «necesario» para producir la renta y «mantener su fuente». Adicionalmente, el mismo artículo establece todo un listado de diversos conceptos que pueden ser deducibles de la renta bruta.

Como se puede apreciar, mientras que las empresas o personas jurídicas deducen como gasto cualquier concepto que consideren necesario para el giro del negocio, la persona natural se encuentra limitada a la deducción de 20% de la UIT⁸ con un límite de 24 UIT si se está en cuarta categoría, o 7 UIT si se encuentran en quinta categoría, para referirnos sólo a estas dos categorías. Cabe mencionar que si se perciben ambas clases de renta, la norma permite deducir las 7 UIT por una sola vez.

De otro lado, dentro de las mismas personas naturales, nuestra legislación tributaria viola nuevamente el principio de equidad al darle un tratamiento similar en cuanto a deducciones, a la persona natural casada y a la soltera. Efectivamente, el tratamiento es igual para una persona soltera, que no tiene que mantener familia y por lo tanto no tiene gastos familiares (esposo, esposa, hijos, educación, salud, vivienda, alimentación, vestido, etc.) que para el casado.

En cuanto a la equidad vertical debemos reconocer que recién en el presente año se han hecho modificaciones en la ley que mejoran la escala progresiva a la persona natural. Como ya se mencionó en líneas anteriores, hasta el año 2000 las personas naturales estaban gravadas con tasas del 15% y 30% con lo cual se constituían dos tramos de afectación en las que ciertamente no había mucha progresividad (Gildemeister 2002). Posteriormente, en el 2001, se incluyó un nuevo tramo afecto con la tasa de 21% (rentas entre 27 y 54 UIT) y se fijó además la

⁸ UIT son las siglas de Unidad Impositiva Tributaria. Para el año 2002, la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) equivalía a S/. 3.100, para el 2003 es de S/. 3.200.

tasa de 27% para las rentas que excedieran de 54 UIT. Con esta reforma se afectaba más a los que menos ganan y se beneficiaba con una reducción de tres puntos, esto es de 30% a 27%, a los que más ganan. Recientemente se ha reestablecido la tasa del 30% para las rentas mayores a las 54 UIT con lo cual se mejora la progresividad del impuesto.

De lo anterior podemos concluir que el impuesto a la renta en el Perú revela claros rasgos de inequidad horizontal debido a la existencia de múltiples cargas sobre las planillas y al tratamiento tributario desigual que se da a las empresas y familias y, dentro de éstas, a las personas casadas y a las solteras. La equidad vertical ha mejorado recientemente al incrementarse la progresividad del impuesto.

Sin embargo, desde otro punto de vista la legislación del impuesto a la renta, al eliminar el mínimo no imponible y las deducciones por esposa, hijos, primas de seguros de salud, intereses por créditos hipotecarios, créditos automotrices y de otras índoles, busca por un lado facilitar y hacer más efectiva la administración del sistema y, por el otro, evita erosionar el potencial de recaudación del impuesto. Pero en la búsqueda de estos objetivos, se va perdiendo la equidad del sistema. Como se dijo en el marco teórico, aunque fáciles de sustentar teóricamente, los conceptos de eficiencia, equidad y simplicidad, suelen entrar en conflicto en la implementación práctica.

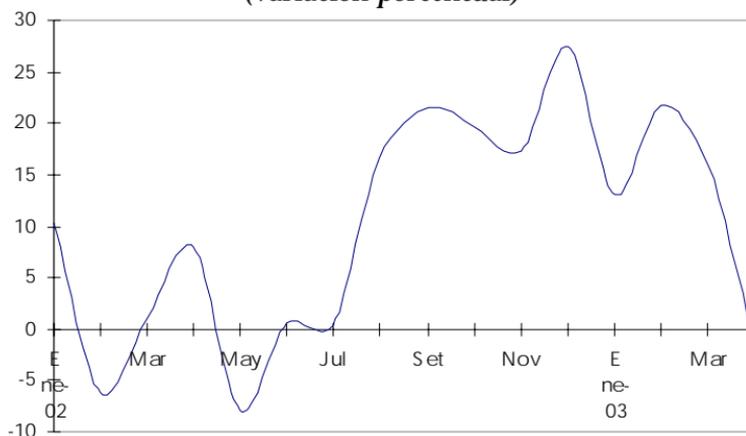
IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS (IGV)

La imposición al valor agregado es una técnica que grava el valor añadido en todas y cada una de las fases de producción o distribución de los bienes y servicios y que es trasladada sucesivamente hasta incidir sobre el consumo final. En nuestro país se aplica un impuesto general al consumo que recibe el nombre de Impuesto General a las Ventas.

El Impuesto General a las Ventas (IGV) grava con una tasa única de 18%⁹ los siguientes conceptos: la venta en el país de bienes muebles ubicados en el territorio nacional, la prestación de servicios, los contratos de construcción, la primera venta de inmuebles y la importación de bienes. Esta tasa legal está vigente desde 1992.

Actualmente este impuesto es, técnicamente, la forma de imposición indirecta más perfeccionada, no sólo por su neutralidad, tanto en el comercio interno, como en el comercio exterior, sino también por su gran capacidad recaudatoria. En el 2002, los ingresos por IGV fueron de S/. 12.609 millones (6.3% del PBI) y el 47% de los ingresos tributarios. En mayo del 2003, la recaudación por este impuesto alcanzó los S/. 1.109 millones, lo que supuso un incremento de 9.6% respecto al mismo mes del año anterior.

Gráfico N° 7
IGV interno: 2002 - 2003
(variación porcentual)



⁹ La tasa del 18% comprende un 16% que corresponde al IGV y un 2% que corresponde al Impuesto de Promoción Municipal.

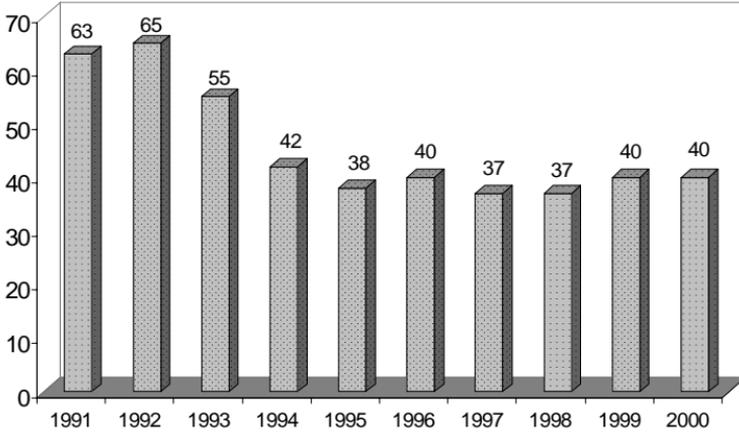
Cabe señalar que, a pesar de la importancia de los ingresos provenientes de este tributo, también origina los mayores gastos tributarios. En efecto, los gastos tributarios estimados por el MEF, por concepto de IGV, para el 2003 ascienden a S/. 3.274 millones, el 85% de los cuales (S/. 2.795 millones) corresponden a exoneraciones en el pago del impuesto. Esta cifra representa más de un tercio (37%) de la recaudación anual de origen interno que se obtiene por este concepto y poco más de la quinta parte de los ingresos totales anuales por IGV (origen interno más importaciones).

Otra de las grandes perforaciones que afecta la recaudación por IGV es la evasión. Esta se explica, en parte, por el alto grado de informalidad que existe en la economía peruana (el 59.5% del empleo en el Perú urbano es informal¹⁰) así como también por la presencia de determinados factores. De acuerdo a los enfoques teóricos de evasión de impuestos, los motivos que determinan un comportamiento evasor pueden ser múltiples aunque se reconoce que los principales son la falta de conciencia tributaria en la población, la complejidad de la legislación tributaria y la vigencia de regímenes de fomento o incentivos, entre ellos, las mismas exoneraciones tributarias.

Según el estudio preliminar de Rubén Lema (Lema 2002), la tasa de evasión del IGV en el país en 1999 y 2000 fue del 40% (ver Gráfico N° 8), cifra que se considera bastante elevada frente a los estándares internacionales que fluctúan entre 10% y 15% (Macroconsult 2002). No obstante, a inicios de la década de los 90, la situación era mucho más alarmante pues se alcanzaron tasas superiores al 60%. El autor explica que la reducción de la evasión hacia fines de la década tiene correlato con la reforma tributaria implementada a partir de 1991, la cual, entre otras medidas, contemplaba la simplificación del

¹⁰ Cifra de *Panorama Laboral*, OIT.

Gráfico N° 8
Evasión del IGV
(En porcentajes)



sistema tributario, reduciendo el número de tributos, tasas y exoneraciones.

Sin embargo, el incremento en el nivel de evasión en 3 puntos porcentuales en los dos últimos años de la serie estudiada (1999 y 2000), podría tener relación con el aumento de las exoneraciones a la Amazonía, que fue promulgado por Ley 27037 —Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, del 30 de diciembre de 1998— y que extendieron los beneficios a una mayor zona geográfica y ampliaron la exoneración del IGV, así como otorgaron mayores beneficios tributarios.

El Sistema de Deduciones

La SUNAT ha logrado identificar qué productos presentan altos índices de informalidad y, por consiguiente, un alto grado de incumplimiento. Este es el caso del azúcar, arroz,

maíz amarillo duro¹¹ y alcohol etílico que si bien tienen un proceso industrial concentrado, su producción y comercialización presenta grandes niveles de informalidad. En consecuencia, la recaudación proveniente de operaciones con dichos productos no tiene correspondencia con el nivel de actividad en la economía.

Con el objetivo de reducir esta evasión, el 1º de julio de 2002 entró en vigencia el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias, o también llamado Sistema de Deduciones, que está dirigido justamente a asegurar el pago de las obligaciones tributarias, mediante las deducciones (descuentos) que deberán hacer los compradores de arroz, azúcar y alcohol etílico a sus proveedores. Posteriormente, en enero de 2003 el sistema empezó a operar para el caso de la pesca.

El sistema consiste en que el comprador o adquirente de estos productos, antes de su traslado, debe restar (deducir) el 10% del precio de venta (incluido el IGV) o de la suma total que queda obligado a pagar al proveedor (vendedor), y depositarlo en una cuenta especial habilitada por el Banco de la Nación a nombre de este último. El monto depositado constituye la deducción (descuento y desvío de una parte) que hace el comprador del monto que debe pagar al proveedor¹².

Sin ánimos de desmerecer los esfuerzos de la administración tributaria por reducir la evasión, hay que resaltar que el Sistema de Deduciones es una medida de fiscalización y como tal su impacto en términos de recaudación es bajo. En febrero del 2003 se recaudaron por este sistema S/. 12.2 millones, lo

¹¹ A fines de mayo se aprobó la suspensión por 90 días del Sistema de Deduciones para el arroz y maíz amarillo duro.

¹² Para mayor información respecto del Sistema de Deduciones consultar **Tributemos**, Año 10, N° 106, junio 2002. Revista de SUNAT.

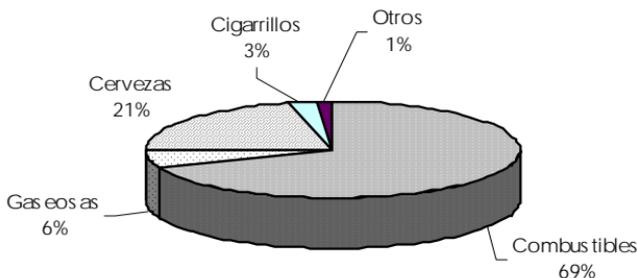
que escasamente representó el 1.9% del total recaudado por el IGV en ese mismo mes.

IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO (ISC)

En contraposición a los impuestos «generales» al consumo existen otros de naturaleza «específica» que gravan sólo una de las etapas del proceso de producción y distribución; éstos son conocidos como «impuestos específicos o selectivos al consumo». En el Perú, el tributo que responde a estas características se denomina «Impuesto Selectivo al Consumo».

El Impuesto Selectivo al Consumo grava la venta en el país a nivel de productor y la importación de combustibles, aguas minerales, licores (incluida la cerveza), vehículos automotores y cigarrillos u otros productos que contiene tabaco. Asimismo, grava los juegos de azar y apuestas, tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas. En el Perú, existen dos formas de aplicación de este impuesto: por un monto fijo por cantidad adquirida; o *ad valorem*, esto es, la aplicación de una tasa impositiva proporcional al precio de venta.

Gráfico N° 9
Impuesto Selectivo al Consumo: 2003



En el primer caso, se encuentran gravados los combustibles (como la hulla, gasolinas, kerosene, gasoils y gas licuado de petróleo) y la cerveza. En el segundo régimen, diversos bienes están afectos a distintas tasas, que van desde el 17% para aguas minerales y gaseadas hasta 125% para cigarrillos de tabaco negros y rubios. Asimismo, se encuentran gravados con 10% las loterías, bingos, rifas y sorteos y con 2% los eventos hípicos.

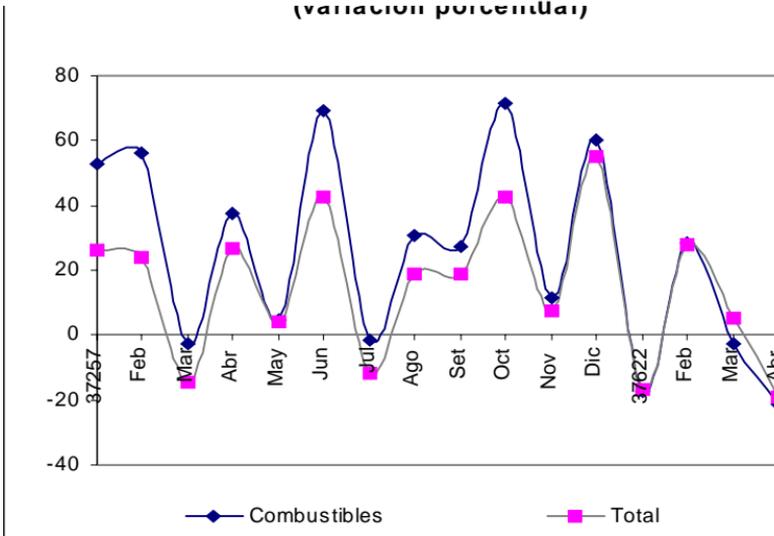
En el 2002, los ingresos por Impuesto Selectivo al Consumo fueron de S/. 3.444 millones (16% de los recursos tributarios y 2.1% del PBI); de los cuales el 69%, es decir, 1.5% del PBI provinieron del impuesto aplicado a los combustibles. En mayo del 2003, la recaudación por ISC alcanzó los S/. 303 millones, incrementándose 13.1% respecto al 2002.

Gráfico N° 10

Impuesto Selectivo al Consumo: 2002 - 2003

(Variación porcentual)

(variación porcentual)



Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles

La estructura impositiva que afecta actualmente los precios de los combustibles ha hecho que éste sea un tema crucial cada vez que se producen incrementos en sus precios. Los combustibles son gravados con tres impuestos: el selectivo al consumo (ISC), el general a las ventas (IGV) y el impuesto al rodaje. Mientras que el IGV es uniforme para todos (18%), el impuesto al rodaje se aplica solamente a las gasolinas y el ISC establece montos fijos para cada tipo de combustible¹³. Con ello los precios del Gas Licuado (GLP) tienen una carga tributaria total que representa el 27% de su precio ex-planta, los de las gasolinas de 97, 95 y 90 octanos un 57%, para la gasolina de 84% es de 53%, para el kerosene es de 40% y para los petróleos industriales, la carga es del 15%. En el caso del Diesel 2, que es el combustible usado por el sector empresarial y el que tiene mayor incidencia en la economía nacional —sus ventas representan el 40% del total de las ventas internas— la carga impositiva es del 46%.

En lo que se refiere a la participación de los impuestos a los combustibles en los ingresos tributarios, también conocida como la «petrolización» del presupuesto, las cifras revelan que ha ido disminuyendo en los últimos diez años. En efecto, en 1990 el ISC a los combustibles representaba cerca del 25% de los ingresos tributarios, en el 2002 esta cifra es del 10.8%.

Aunque no es el tema del presente artículo, no se puede dejar de comentar lo que ha acontecido en los últimos meses en el mercado de combustibles. En efecto, desde inicios del año, el tema de los precios y los impuestos a los combustibles ha estado en el centro de la discusión política y económica.

¹³ A partir del 12 de marzo de 1997 (D.S. N° 025-97-EF), el ISC a los combustibles pasó de un sistema *ad valorem* a un sistema de impuesto específico, estableciéndose montos fijos de impuestos para cada tipo de combustible.

Gráfico N° 11

Estructura porcentual del precio ex-planta de los combustibles

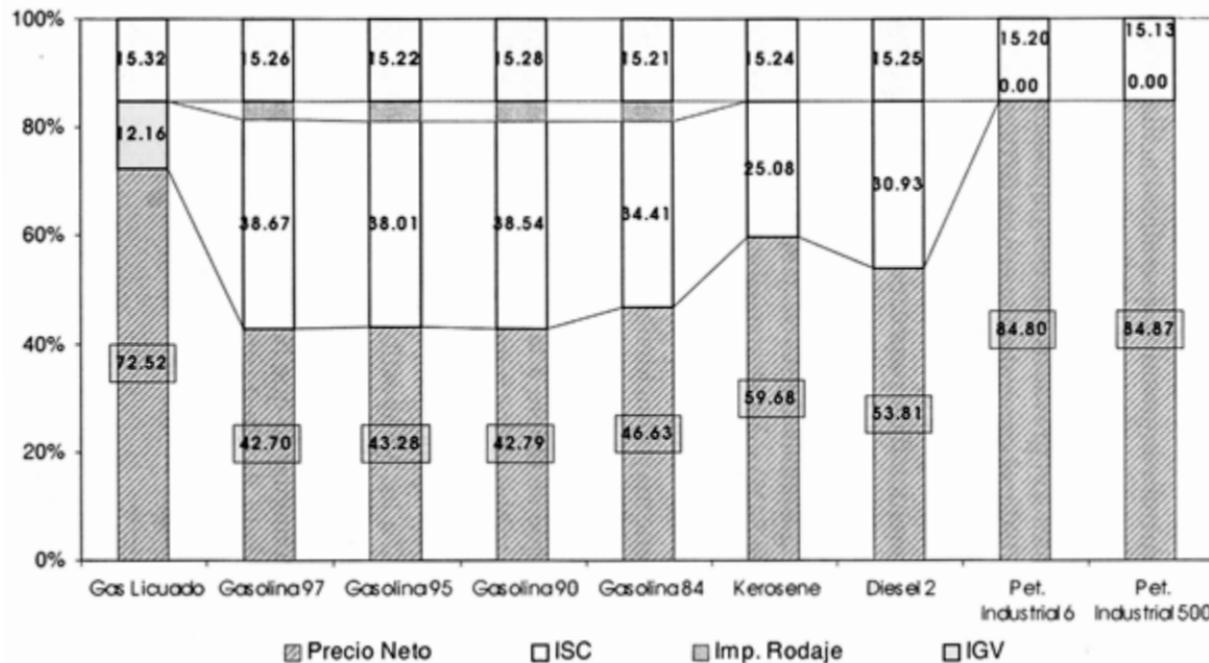
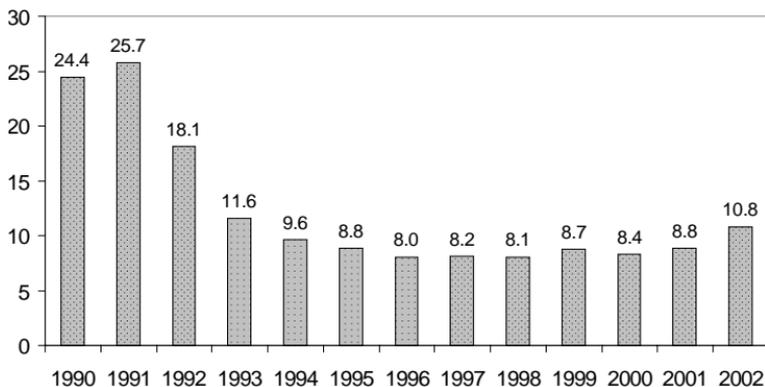


Gráfico N° 12

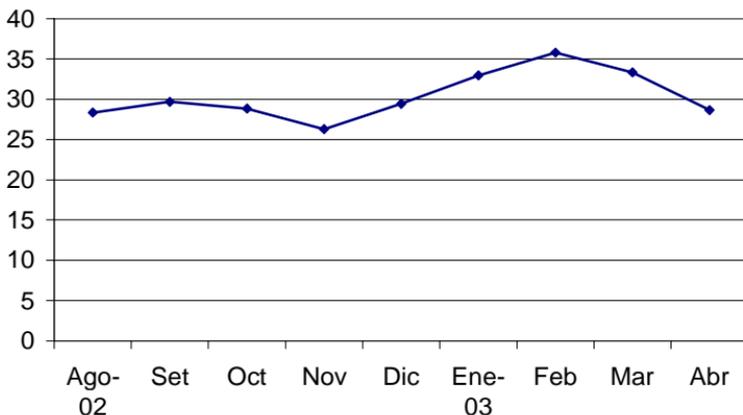
Participación del ISC a los combustibles dentro de los ingresos tributarios



Como se ha visto, en promedio, un 50% del precio final de los combustibles son impuestos, que responden a decisiones políticas. El otro 50% es el precio ex-planta que lo fija cada empresa según el precio del crudo de petróleo en el mercado internacional y el margen de comercialización.

Entre enero y marzo los precios externos del petróleo se incrementaron producto, principalmente, de los enfrentamientos entre Estados Unidos e Irak; ello originó tres incrementos en el precio interno de los combustibles. A fines de marzo los precios internacionales iniciaron una tendencia a la baja que se mantuvo en el mes de abril; rebaja que se está demorando en sentirse en los grifos locales por un tema de stocks comprados a precios más elevados, según las declaraciones de los Ministros de Economía y Energía y Minas, pero no se puede descartar, en un mercado de libre competencia como el de hidrocarburos, que las empresas no hayan aprovechado esta rebaja para «ganarse algo» y hayan incrementado sus márgenes de comercialización, al menos por unos días.

Gráfico N° 13
Cotización del Petróleo WTI
(US\$ por barril)



También el Gobierno ha aprovechado la rebaja de precios externos para beneficio de la caja fiscal. En efecto, por un lado el Presidente Toledo anuncia que quiere que los precios del mercado nacional se igualen lo más pronto posible a los de la paridad internacional y para tal efecto instruye al organismo regulador de las tarifas —OSINERG— la publicación de los precios de paridad internacional a fin de dotar de transparencia al mercado de hidrocarburos. Por otro lado, el gobierno aprovechó para incrementar el ISC al diesel¹⁴, según el Ministro, para no afectar las metas fiscales. Esto significa que de los S/. 0.30 de reducción en el precio ex planta, solamente se va a transferir al público S/. 0.20 a nivel de venta de minorista, porque S/. 0.10 se quedarán en el Tesoro.

¹⁴ Cuyas ventas representan el 40% del consumo interno de combustibles.

Reseña histórica: evolución de la estructura tributaria

LOS 70: ESTRUCTURA TRIBUTARIA ESTABLE

Durante la mayor parte de los años setenta los ingresos corrientes del gobierno central tuvieron cierta estabilidad fluctuando entre 12% y 14% del PBI. A finales de esa década y principios de la siguiente los ingresos empezaron a repuntar, registrándose un pico en 1980 cuando los ingresos tributarios aumentaron a 17% del PBI, en buena parte por una coyuntura favorable de los precios internacionales de los minerales, que favoreció el valor de las exportaciones mineras.

LOS 80: RECAUDACIÓN EN CAÍDA

A partir de 1980 se producen algunos cambios en el sistema tributario. El nuevo gobierno adoptó una política económica neoliberal, la cual tropezó con una coyuntura internacional adversa, al producirse una recesión bastante fuerte en los países industrializados entre 1981 y 1983. En este último año, la crisis se agravó al producirse una serie de desastres naturales que causaron una recesión severa de la actividad productiva.

Como consecuencia de lo anterior, entre 1981 y 1983, la presión tributaria registró caídas consecutivas llegando a un nivel de 10.80% en ese último año después de haber alcanzado 17% en 1980. En la primera mitad de los ochenta fue significativa la caída en la recaudación de impuestos a la renta y del IGV, fenómeno asociado al paulatino deterioro de la administración tributaria, que empezaba a ser notoria. El primero pasó de una participación de 20.5% en 1981 a 12.9% en 1985; en el segundo caso esta caída fue más grave, al pasar de 27.6% a 17.8% en el mismo periodo.

En 1983 las fuentes de recaudación provenían básicamente de seis impuestos con la siguiente estructura: el impuesto a la renta de personas naturales y jurídicas representaba el 14% del ingreso tributario. Los impuestos al patrimonio estaban en 3%; los impuestos sobre la importación llegaban al 15%; los impuestos que afectaban a la exportación el 2%; el impuesto a las ventas (IGV) el 41% y el selectivo al consumo el 53% de los ingresos. El resto de los tributos constituía apenas el 3% del total.

A fines de 1983, al profundizarse la crisis fiscal, el gobierno se vio en la necesidad de establecer un nuevo paquete tributario que fue incorporado en el financiamiento del presupuesto de 1984.

Entre las principales disposiciones tributarias de la Ley 23740 de diciembre de 1983 —o Ley del Financiamiento del

Gráfico N° 14
Presión tributaria en los 80
(En porcentajes)

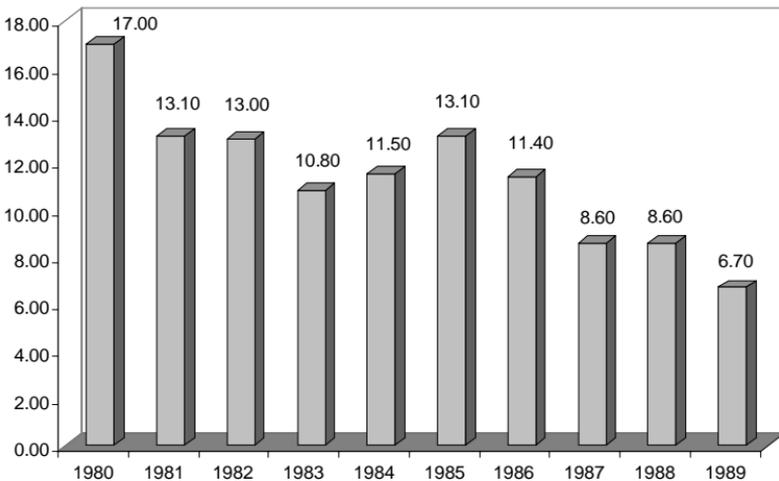
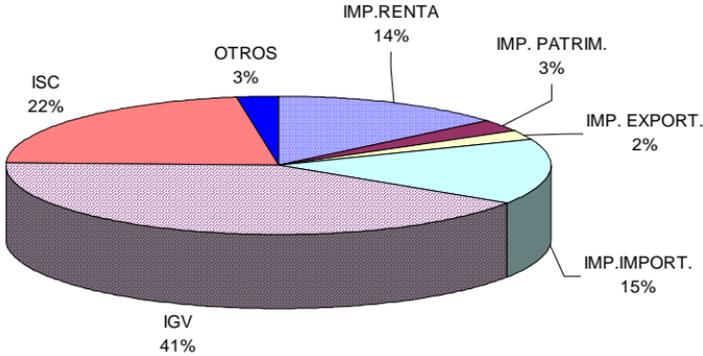


Gráfico N° 15**Estructura porcentual de los ingresos tributarios:
1983**

Presupuesto de 1984— merecen resaltarse: el establecimiento de un impuesto a la compra y venta de moneda extranjera para la exportación e importación de bienes y servicios por el sistema financiero, el establecimiento de un impuesto a los propietarios de vehículos nacionales e importados que hubieran sido adquiridos después del 1° de enero de 1980, y la elevación de las tasas del Impuesto Selectivo al Consumo y del Impuesto General a las Ventas de 16% a 18%. También sufrieron modificaciones en forma progresiva las tasas del Impuesto a las Remuneraciones por servicios personales y se estableció un Impuesto Único a las Ventas de aguas y bebidas gaseosas, licores y bebidas alcohólicas.

La presión tributaria se incrementó en forma consecutiva en 1984 y 1985 en virtud de las disposiciones mencionadas, principalmente.

Con el gobierno de García se dieron también una serie de modificaciones en el régimen impositivo. Inicialmente, éstas

estuvieron orientadas a disminuir el precio de venta de los bienes y a aumentar el ingresos disponible de la población, con el objeto de conseguir un crecimiento de la economía impulsado por la demanda (o más concretamente, el gasto).

Entre las principales medidas en materia tributaria destacaron la reducción de la tasa del IGV y la eliminación del Impuesto a los Intereses y Comisiones Bancarias establecido en 1984. En 1986 se siguió con la política de reducción de impuestos indirectos al reducirse el IGV de 11% a 6% y reducirse la base gravable del ISC a los combustibles, mientras que paralelamente aumentó la tasa del Impuesto al Patrimonio Empresarial y se suprimieron algunas exoneraciones que beneficiaban a la pequeña y mediana minería.

Sin embargo, esto no impidió que la presión tributaria se redujera. Esta se redujo de 11.4% en 1986 a 8.6% en 1987 y 1988, al disminuir fuertemente los ingresos por concepto de recaudación del Impuesto a la Renta y a los combustibles. La recaudación a través del Impuesto a las Exportaciones también disminuyó, al reducirse el valor de las ventas al exterior y establecerse algunas exoneraciones tributarias.

LOS 90: LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1993

Diagnóstico del sistema tributario antes de la reforma

La reforma del sistema tributario peruano se inició en un contexto en el cual el país atravesaba por una severa crisis económica.

En 1989, y durante la primera mitad de 1990, la economía peruana presentó una elevadísima tasa de inflación, una distorsión de precios relativos y una severa caída en el nivel de producción. Así, la inflación en 1990 alcanzó el 7.650%, en tanto que el PBI per cápita descendió a un nivel similar al de 1960. Desde 1986 los niveles de presión tributaria eran cada

vez menores. En el primer semestre de 1990 la presión tributaria fue 5.4%. Este nivel de presión fue el más bajo desde 1980.

Al producirse el cambio de gobierno se puso en marcha un programa de estabilización, cuyo sustento fue el mantenimiento de una estricta disciplina fiscal y monetaria. En este sentido, la política fiscal se orientó a reducir significativamente el déficit del sector público, priorizando el incremento de los ingresos tributarios.

Durante 1991 se buscó consolidar el proceso de estabilización y definir un marco apropiado para la realización de una serie de reformas estructurales. Para que estas reformas fueran sostenibles en el mediano plazo, era imprescindible una reforma del sistema y de la administración tributaria.

Antes de revisar el proceso de reforma, es conveniente hacer un diagnóstico de la situación del sistema tributario en 1990. Para Luis Alberto Arias (Arias 1990) las debilidades del sistema a esa fecha eran fundamentalmente cinco. La primera era la fragilidad de la base tributaria, debida a la existencia de múltiples exoneraciones y regímenes especiales. Las actividades agrícola, pesquera y minera estaban exoneradas del pago de varios impuestos; habían incentivos y beneficios a la reinversión, — sobre todo en mercados de capitales—; sólo el 30% de las ventas estaban gravadas; y sólo el 50% del valor agregado estaba afecto al impuesto a la renta. La segunda debilidad del sistema era la existencia de un excesivo número de impuestos y de tasas, algunas de las cuales eran demasiado altas (ver Anexo N° 2). La tercera era la inestabilidad de las reglas de juego, pues las tasas y las exoneraciones cambiaban continuamente.

La cuarta debilidad del sistema tributario, consecuencia de lo anterior, era la concentración de la recaudación en pocos contribuyentes. Por ejemplo, el 60% del total del impuesto a la renta que pagaban las empresas era cubierto por sólo 50 em-

presas; en el caso de las personas naturales, 200 personas pagaban más de la tercera parte del total. De hecho, la concentración era exagerada.

La última y quizás la más importante debilidad, era la situación de la administración tributaria. La de aquel entonces, en términos de su utilidad al país, era como si no existiese. Por ejemplo, el número y la asignación de auditores era tan ineficiente que la probabilidad que una empresa sea auditada era prácticamente nula. Más aún, no existía un padrón actualizado de los contribuyentes. El padrón existente contaba con más de cinco millones de libretas tributarias, documento que se había convertido en documento de identidad (Arista 1993).

En lo relacionado a la administración de los contribuyentes muchas de las tareas que son propias de un Área de Recaudación, como por ejemplo, fraccionamiento, cobranza coercitiva, entre otras, eran llevadas a cabo por organismos ajenos al ente administrador. Entonces, no existía en el país una administración, sino varios organismos encargados de administrar los impuestos.

De otro lado, en lo referente a la posición de la SUNAT dentro del organigrama del Estado, si bien ésta era una Institución Pública Descentralizada, su autonomía no era más que formal; ni siquiera contaba con autonomía administrativa, pues sus directivos estaban normalmente sujetos a los vaivenes de la inestabilidad política.

Cabe recordar que hasta 1988 la Administración Tributaria era un órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); la antigua Dirección General de Contribuciones dependía del Vice-Ministro de Hacienda, al igual que las Aduanas y las Direcciones de Presupuesto, Tesoro y Crédito Público. La gestión de los recursos presupuestales y financieros, así como la política de recursos humanos, dependía enteramente del Ministerio, en la medida que el presupuesto era aprobado y

ejecutado en función de las prioridades establecidas por la Oficina General de Administración del MEF.

Ese año la situación cambia al obtenerse la *autonomía formal*, creándose la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), como institución pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, contando con su propio patrimonio y teniendo como ingresos el 2% de los tributos que administra.

Este cambio fue más bien de forma que de fondo, inclusive no se cumplió el proceso de evaluación del personal que la norma de creación de la nueva institución establecía, como requisito para incorporarse a la SUNAT. La administración tributaria continuaba compartiendo las mismas instalaciones del MEF, los recursos continuaban administrándose inadecuadamente y la corrupción era un fenómeno extendido. Si bien la nueva ley le asignaba a la SUNAT recursos propios, las normas presupuestales de gasto limitaban una gestión eficiente; asimismo, la SUNAT tampoco tenía autonomía en el diseño y aplicación de la política salarial. Las limitaciones en la ejecución del presupuesto determinaban que únicamente se gastaba la tercera parte del presupuesto asignado.

Sin embargo, la importancia de este cambio formal era que se iniciaba un reconocimiento, por parte de las autoridades y de la opinión pública, de la necesidad de dotar de autonomía de gestión a la administración tributaria.

EL PROCESO DE REFORMA DE 1991

El gobierno del Ing. Alberto Fujimori, que entró en funciones en julio de 1990, decidió corregir las distorsiones económicas que el país enfrentaba. En este contexto se le asignó un rol prioritario a la reducción del déficit fiscal, a través del aumento de la recaudación, lo cual debía llevarse a cabo a través de

una simplificación del sistema tributario y una ampliación de la base tributaria.

En marzo de 1991 se puso en marcha la reforma. Ella conllevó el paso de la *autonomía formal* a la *autonomía efectiva* (Este-la 1993) de la administración tributaria. Dos elementos concurrieron para lograr la autonomía efectiva: de un lado el apoyo político, el cual se dio en las más altas esferas del gobierno, apoyo que era compartido por la mayor parte de partidos políticos y por la opinión pública; de otro lado, la conformación de un equipo de profesionales que debía asumir la conducción de la institución.

En efecto, como primer paso de la reforma se optó por evaluar de forma integral al personal existente. Como resultado de este proceso, el número de trabajadores disminuyó en más del 70%, reduciéndose de 3.089 a 800 empleados. Paralelamente, se adecuó el marco legal a fin de otorgar a los trabajadores de la SUNAT un marco laboral y remunerativo consistente con las responsabilidades del caso.

Al mismo tiempo, como parte de la estrategia de reforma de la SUNAT, se cambió de ubicación el local principal, a fin de evitar efectos colaterales o posibles represalias de los demás trabajadores del Ministerio de Economía y Finanzas.

PRINCIPALES MEDIDAS DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Entre las medidas de mediano plazo que se dieron para consolidar la reforma tributaria tenemos:

a) Cambio en el marco legal

- Eliminación de impuestos considerados antitécnicos: por ejemplo, se dejaron sin efecto el impuesto a los débitos, el impuesto al patrimonio personal y el impuesto a las exportaciones.

- Simplificación Tributaria: en setiembre y diciembre de 1992 se publicaron el D.L. N° 25702 y el D.L. N° 25988 sancionando la racionalización y simplificación de los tributos, así como la eliminación de privilegios y sobrecostos, reduciendo el número de tributos administrados por SUNAT de 53 a 5.
 - Nuevo Código Tributario: para que los esfuerzos de la administración en fomentar el autocumplimiento le permitan alcanzar su objetivo, era necesario dar un nuevo Código Tributario basado en los mismos criterios.
- b) Desarrollo del Registro Unico de Contribuyente (RUC): mediante el D.L. N° 25734 se autorizó el reemplazo de los cinco millones de libretas tributarias por un nuevo sistema que sólo permite la inscripción de aquellos sujetos alcanzados realmente por las normas tributarias.
- c) Desarrollo del Sistema de Comprobantes de Pago: mediante el D.L. N° 25632 de julio de 1992 se dispuso establecer un nuevo régimen de emisión de comprobantes de pago.
- d) Desarrollo del sistema de recaudación: para fines administrativos los contribuyentes fueron divididos en dos grupos. El primero denominado «principales contribuyentes»¹⁵, tenía a la fecha de la reforma un monto mínimo de pago mensual mayor a US\$1.800. El segundo grupo, denominado «resto de contribuyentes», superaba los 500 mil inscritos en 1993, y actualmente son más de dos millones de contribuyentes.
- e) Programa de capacitación y adiestramiento: después del programa de selección del personal existente, llevado a cabo

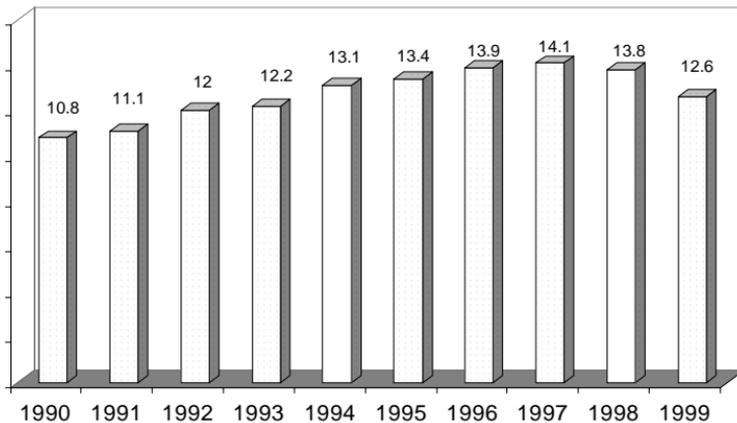
¹⁵ En 1993 los «principales contribuyentes» o PRICOS llegaban a seis mil; en 2003 el grupo consta de quince mil contribuyentes.

a mediados de 1992, la SUNAT contaba con aproximadamente 800 personas; en la actualidad cuenta con unos 3.000 empleados. El nuevo personal fue captado de las mejores universidades del país en base a un estricto programa de selección. Complementariamente, la SUNAT, a través del Instituto de Administración Tributaria (IAT), continuamente desarrolla programas de capacitación, orientados no solamente en técnicas de administración tributaria, sino también de ética y moral.

RESULTADOS DE LA REFORMA

La reforma tributaria de 1993 fue exitosa en términos de recaudación. La presión tributaria pasó de representar 6.7% del PBI en 1989 a 14.1% en 1997. Sin embargo, desde entonces la recaudación empezó a declinar debido tanto a la pérdida de

Gráfico N° 16
Presión Tributaria en los 90
(En porcentajes)

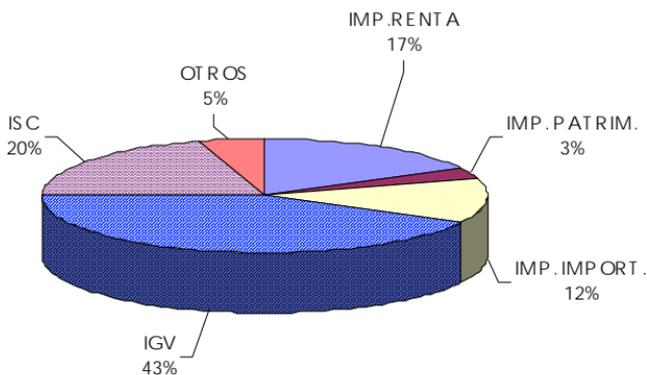


eficiencia de la SUNAT, asociada con una menor fiscalización, como al incremento de exoneraciones y beneficios tributarios específicos.

Asimismo, se dio una ampliación de la base tributaria, se redujo el número de impuestos de 53 a 5; se dio un cambio sustancial en la estructura impositiva, en la medida que la recaudación se volvió menos dependiente de impuestos al comercio exterior y a los combustibles, y se han dado importantes avances en un sistema basado en el IGV y el impuesto a la renta.

Después de la reforma el sistema tributario del gobierno central, sin incluir los de carácter municipal, quedó constituido por cinco impuestos: Renta, IGV, ISC, Impuesto al Patrimonio y Aranceles o impuestos al comercio exterior; con las siguientes participaciones en el total de ingresos tributarios:

Gráfico N° 17
Estructura porcentual de los ingresos tributarios:
1993



La estructura tributaria y sus efectos sobre la distribución de ingresos

El régimen tributario, como fuente principal de ingresos del gobierno central, tiene una fuerte incidencia en la distribución de ingresos. En el Perú, se dice que el sistema tributario es regresivo, es decir, que genera una mayor carga fiscal en los más pobres con lo cual empeora la desigualdad económica. A continuación revisaremos cuál es el sustento de dicha afirmación.

Para empezar, la estructura tributaria revela una predominancia de impuestos indirectos (alrededor del 70%) en relación con los impuestos directos. Esta sería la primera razón por la cual se afirma que el sistema es regresivo: los impuestos indirectos —especialmente los que recaen sobre el consumo masivo— afectan más a los más pobres, quienes dirigen la mayor parte de sus recursos al consumo y no al ahorro, por lo que soportan comparativamente una mayor carga fiscal.

Esta situación se ha agravado en los últimos 20 años. En 1980 los impuestos indirectos tenían una participación un poco menor (65% aproximadamente), pero lo que es más importante es que en aquel entonces, además del impuesto a la renta —que es el único impuesto directo vigente desde 1994—, existía el impuesto al patrimonio que, conceptualmente, constituye un medio para corregir la distribución desigual de la riqueza. Aunque, como se verá más adelante, su capacidad no fue totalmente aprovechada (Figuroa 1991). El otro impuesto directo que existía en los ochenta, era el impuesto a las exportaciones.

La participación del impuesto al patrimonio en el total de ingresos tributarios fue siempre pequeña (3–4%), aunque en 1990 experimentó un aumento (7.8% del total). La estructura legal del mismo fue progresiva en los ochenta, tanto para las personas naturales como para las jurídicas. Entre 1991–93 se

estableció una tasa única del 2% al valor neto del patrimonio y posteriormente, en 1994, fue derogado.

El impuesto a la renta en el Perú, tanto para las personas naturales (IRPN) como jurídicas (IRPJ), es ahora mucho menos progresivo que antes. A principios de los ochenta, el IRPN tenía una escala de 13 tasas de impuesto que iban desde 2% hasta 65%. Este rango se ha ido reduciendo en el período de análisis, hasta la situación actual en que sólo hay 3 tasas (15%, 21% y 30%). El IRPJ ha seguido la misma tendencia, al pasar de una escala de 4 tasas en 1982 a una tasa única del 35% desde el año 1987 y del 30% desde 1991. Como ya se mencionó, al reducir la progresividad del impuesto, la ley busca facilitar y hacer más efectiva la administración del impuesto, pero se afectan los objetivos distributivos.

Los impuestos indirectos están conformados por el impuesto a las importaciones, el IGV y el ISC. El IGV y el ISC gravan la producción y el consumo de bienes y servicios. El IGV es un impuesto de tasa única desde los ochenta (16% hasta 1983 y desde entonces la tasa es de 18%), que siempre ha sido criticado en el sentido de que la carga tributaria que genera es mayor para las clases más pobres que para las clases pudientes.

Este efecto es originado por los hábitos de consumo en función a los ingresos de las familias; es decir, las clases más pobres dirigen la mayor parte de sus recursos al consumo y no al ahorro, por lo que soportan comparativamente una mayor carga fiscal. Un mecanismo para compensar este efecto lo constituyen las devoluciones, exoneraciones, tasas reducidas, etc. El espectro de exoneraciones y demás regímenes especiales vigentes en la actualidad es bastante complejo y se modifica día a día, por lo que resulta difícil verificar si, en efecto, dichos mecanismos hacen que el IGV sea menos regresivo.

Finalmente, se tiene el ISC, que está estructurado sobre la base de la asignación de tasas nominales diferenciadas para

los diversos bienes y servicios. Sin embargo, la frecuencia de los cambios en las tasas y en la cobertura de los bienes y servicios nos hace pensar que su incidencia distributiva habría sido variable. En cualquier caso, este impuesto no es de gran importancia en la estructura tributaria cuando se le excluye el impuesto a los combustibles.

El impuesto al consumo de combustibles es claramente regresivo, aunque hay que precisar que su efecto no debe verse sólo a través de su impacto en el consumo directo de gasolina. Los efectos más significativos son los indirectos (Figueroa 1991), especialmente los costos de transporte. En el caso del pasaje urbano, por ejemplo, es evidente que el impacto sobre los grupos de bajos ingresos es significativo. El gasto en pasajes de un obrero que gana el sueldo mínimo podría representar entre un cuarto o un tercio de ese salario. Difícilmente se puede esperar estas proporciones en el gasto en gasolina en los grupos de ingresos altos.

El paquete tributario del Ministerio de Economía

Agobiado por las demandas económicas de los diferentes sectores sociales, el actual gobierno se vio en la necesidad de anunciar un paquete de medidas orientado a obtener recursos que le permitan atender esas demandas. El conjunto de medidas permitirían financiar el aumento del gasto en lo que resta del año 2003 por S/. 752 millones e incrementar ingresos tributarios por S/. 2.400 millones para el 2004 (ver Cuadro N° 4). Estos recursos se destinarían a atender el pago de docentes, la construcción de carreteras, el financiamiento del programa A Trabajar Urbano y las actividades de los ministerios del Interior y de Defensa.

Cuadro N° 4
Aumento en ingresos esperados por el MEF
(En millones de S/.)

Medidas	2003	2004
Austeridad en el Sector Público	350	309
- Recorte de 5% en bienes y servicios	260	
- Otros	93	
Tributarias	25	1.131
- Regionales	656	
- Nacionales	475	
ISC y administrativas	377	960
Total	752	2.400

Fuente: MEF.

El paquete incluyó tres clases de medidas: las orientadas a racionalizar los gastos del sector público, las que aumentarán la recaudación tributaria y las que buscan ordenar el sistema de pensiones. Aquí nos centraremos en analizar las medidas dadas para aumentar la recaudación y la presión tributaria.

Una primera aproximación a estas medidas revela claramente que se trata de medidas de corto plazo. El paquetazo tributario sería un paliativo financiero orientado a «hacer caja» rápidamente con el fin de cumplir las metas de déficit fiscal pactadas con el Fondo Monetario Internacional. Las propuestas en materia tributaria estarían muy lejos de generar fuentes de recaudación permanentes, lo cual requería de una verdadera reforma tributaria.

En segundo lugar, el paquete incorpora un conjunto de medidas que tendrían un efecto negativo sobre el consumo.

Nos referimos a aquellas orientadas a incrementar el ISC a los combustibles, a la cerveza y a los cigarrillos. Inicialmente, la propuesta también incluía la aplicación de ese impuesto a la prestación de servicios (cable, telefonía celular, larga distancia y telefonía fija); sin embargo, fue descartada por el Congreso.

En relación con el incremento del ISC a los citados productos queremos mencionar que los más afectados con esta medida serían los sectores medios de la población, que son los que comparativamente soportan una mayor carga fiscal. Este planteamiento se contradice con lo que semanas atrás declaró el Presidente Toledo en cuanto a que se había propuesto reconstruir la clase media que había sido pulverizada por gobiernos anteriores. Otra razón por la que es criticable el incremento de los impuestos al consumo es que se alienta la evasión y el contrabando que en nuestro país alcanza cifras alarmantes.

En cambio, la propuesta de aplicar el impuesto a la renta a los intereses de las cuentas de ahorro y a las ganancias de capital es saludable, ya que se trata de impuestos directos que abonan en dirección a la equidad vertical y a que todos los sectores tengan igualdad de trato. A la fecha de elaboración de este artículo, el Congreso aún no había decidido la aprobación de estos impuestos.

Por otro lado, es cuestionable el propósito redistributivo del paquete destacado por el titular del MEF, por varias razones. Primero, una mejora de la redistribución de ingresos sólo es posible a través de mayores impuestos directos, y el paquete más bien incide en incrementar los impuestos indirectos que ya son bastante pesados (más del 65%) en la estructura tributaria peruana.

Segundo, la extracción de recursos se estaría haciendo desde la clase media y no desde las grandes empresas. «Incluir a estos sectores en el paquete tributario hubiera significado que el gobierno daba a la ciudadanía una señal de equidad en el

cobro de impuestos. Lo cual es fundamental en un momento político como el actual»¹⁶.

Campodónico agrega que el aporte de las empresas en la recaudación ha disminuido en un 50% desde 1997, lo que equivale a un 0.9% del PBI, es decir S/. 1.800 millones. Esto se debe a que la legislación del régimen anterior privilegió la relación con las grandes empresas en materia tributaria otorgándoles, mediante el DS 120-94-EF, el privilegio de la doble depreciación, contenida en los contratos de estabilidad tributaria. A pesar de que esta norma fue derogada en 1998, muchas empresas seguirían aplicándolo.

De acuerdo a un informe elaborado por la SUNAT, las pérdidas en la recaudación ocasionadas por la doble depreciación que aplicaron las empresas (tanto las que contaban con convenios de estabilidad como aquellas que no tenían este beneficio) durante 1994–1998 —período en el que estuvo vigente este beneficio para todos los contribuyentes— se estiman en S/. 339 millones.

¿QUÉ ALTERNATIVAS HABRÍAN PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS FISCALES?

Dado que la Comisión de Economía del Congreso archivó algunas de las medidas presentadas por el Ejecutivo (la eliminación de la exoneración del impuesto a la renta a las ganancias de capital y a los intereses por depósitos de ahorros, así como la aplicación del ISC a la telefonía y televisión por cable) el debate ha girado en los últimos días alrededor de las medidas alternativas para generar mayores ingresos fiscales.

En un contexto en el cual las privatizaciones y concesiones están estancadas casi las únicas alternativas que le quedan al gobier-

¹⁶ «¿Qué le falta al paquete?». Humberto Campodónico en la columna Cristal de Mira del diario La República del 18 de junio de 2003.

no para generar recursos son los impuestos y el control del gasto de las empresas públicas. Cabe agregar que la recaudación por privatizaciones y concesiones, en este año asciende a poco más de US\$ 1 millón; es decir, apenas el 0.3% de los US\$400 millones que el gobierno esperaba recaudar este año por este concepto¹⁷.

En la última semana el Ejecutivo presentó al Congreso tres proyectos. Uno de ellos proponía el incremento del IGV en medio o un punto porcentual hasta el año 2004. El segundo proyecto era el impuesto a las transacciones bancarias y el tercero el que grava con impuestos a la importación de vehículos usados, exceptuando aquellos de uso popular.

Con el voto de 12 legisladores de Perú Posible y del FIM, la Comisión Permanente del Congreso aprobó ayer (10 de julio) el proyecto para aumentar la tasa del IGV en un punto porcentual. De esta manera, el IGV pasaría de 18% a 19% y la nueva tasa empezará a regir a partir del próximo mes de agosto hasta diciembre del 2004. Esta medida, señaló el Ministro Silva Ruete, permitirá una recaudación de S/. 285 millones en lo que resta del presente año.

Incremento del IGV al 19%

Queremos manifestar nuestro absoluto rechazo a esta medida por varias razones. La primera, porque el IGV es un impuesto regresivo que perjudica más a los que menos ingresos tienen. En segundo lugar, la subida de la tasa tendrá un impacto en los precios (se estima un impacto de entre 0.5 – 0.7 puntos porcentuales en la inflación anual) y por ende en el consumo, por lo que se trata de una medida recesiva. Finalmente, la medida alienta la evasión y el contrabando.

¹⁷ Gestión, 23 de junio de 2003.

A continuación haremos una breve comparación de la situación del IGV o Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el Perú con relación a países de la misma región:

Cuadro N° 5

- Perú tiene la tasa más alta de IVA dentro de la región, sólo inferior a las tasas de Brasil y Argentina. El promedio de la región es de 14%.
- La recaudación efectiva (tasa efectiva/tasa nominal) del IVA en el Perú es de sólo 35%, inferior al de Ecuador y Bolivia.
- La participación de los impuestos indirectos (IGV + ISC), que en el Perú es superior al 65%, es la más alta de los países de la CAN.

Fuente: INDES Consultores.

Gráfico N° 18

Tasa nominal del IVA (%)

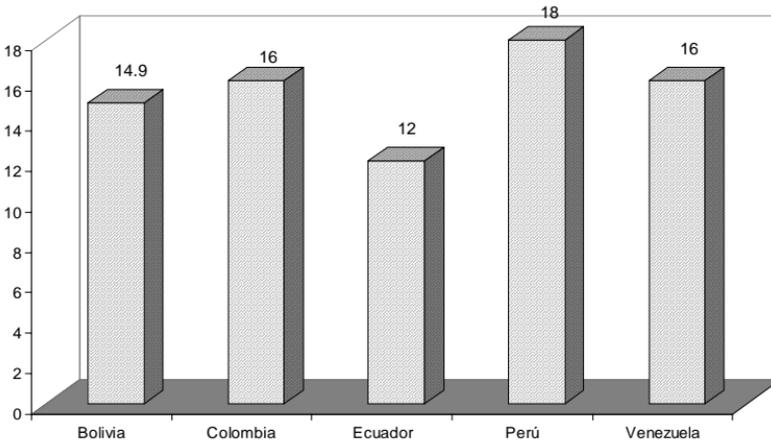


Gráfico N° 19
Importancia de los impuestos indirectos: 1999 - 2001 (%)

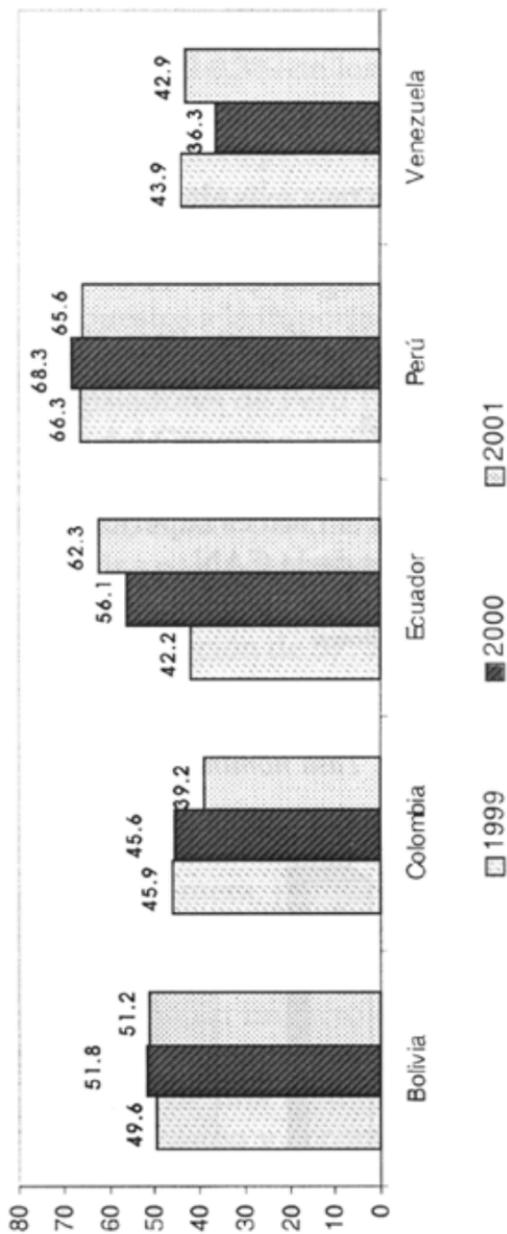
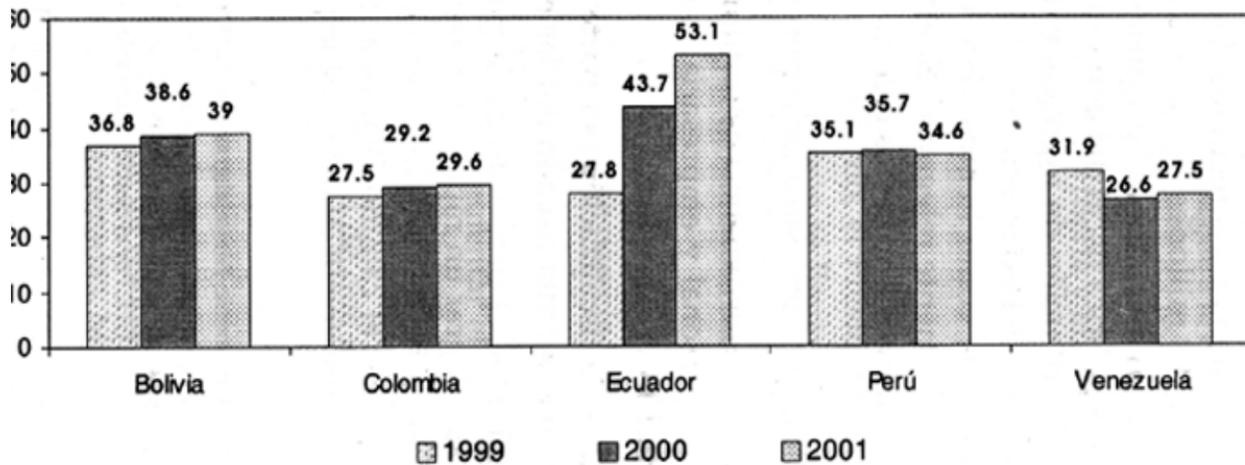


Gráfico N° 20
Tasa efectiva/tasa nominal IVA:
1999 - 2001 (%)



Algunas propuestas alternativas

Queremos cerrar este artículo señalando que las propuestas para incrementar los recursos del presupuesto público (faltarían S/. 190 millones este año y S/. 590 millones en el 2004) dependen de cuál es el propósito de la política fiscal. Es decir, si la política fiscal del gobierno apunta a una mejora de la redistribución de ingresos y de la equidad, entonces las medidas deberían estar en el ámbito de los impuestos directos, que como hemos visto en este estudio en el Perú están totalmente relegados. Si este es el caso, se trataría de crear nuevos impuestos directos; algunas propuestas serían:

- Aplicar un impuesto a las exportaciones mineras.
- Evaluar la conveniencia de restituir el impuesto al patrimonio personal y empresarial¹⁸ que existió en el Perú hasta 1992.
- Mejorar la fiscalización por parte de la SUNAT del impuesto a la renta pagado por las empresas.

En cambio, si el propósito de la política fiscal es «hacer caja», es decir lograr un rápido incremento en la recaudación tributaria con el fin de cumplir las metas fiscales pactadas con el FMI, entonces el camino fácil es acudir a incrementar los impuestos indirectos (IGV e ISC principalmente) o crear nue-

¹⁸ El Impuesto al Patrimonio Personal gravaba el patrimonio constituido por predios, vehículos, aeronaves, embarcaciones de recreo y deportivas, créditos en moneda nacional o extranjera, obras de arte y joyas, en tanto el valor total de patrimonio excediera la suma de 10 UIT. Por el ejercicio gravable de 1992 se aplicaron las tasas de 1% y 1.5%.

En el caso del Impuesto al Patrimonio Empresarial, el impuesto se aplicaba sobre el patrimonio neto de las empresas determinado al final del ejercicio gravable. La tasa era del 2%.

vos impuestos. Estos impuestos son de fácil recaudación aunque, como hemos visto, tienen un impacto negativo sobre la distribución de ingresos y la equidad.

En cualquier caso, la población sigue a la espera de la anunciada reforma tributaria —orientada a crear una estructura impositiva equitativa— y de la reforma del Estado, que contribuya a hacer de este un Estado fuerte y eficiente pero reducido, al servicio de los ciudadanos.

Apuntes finales

Desde el inicio de su gobierno, el Presidente Toledo y su equipo económico anunciaron que se llevaría a cabo una reforma tributaria orientada a incrementar la presión tributaria mediante la eliminación gradual de exoneraciones y otras preferencias tributarias.

Desde entonces, la reforma tributaria no sólo había estado en boca de todo el mundo, sino que parecía haberse convertido en la panacea de todos nuestros problemas. En efecto, por un lado, los políticos señalaban que la reforma, al generar mayores recursos, permitiría incrementar el gasto en infraestructura y servicios sociales; la población esperaba que ello redunde en mejoras en sus economías familiares; los gremios empresariales tenían la expectativa de que se eliminaran impuestos antitécnicos que incrementan sus costos castigando la competitividad y la generación de empleo; etc.

Lejos de implementar la anunciada reforma, el gobierno nos sorprende con un conjunto de propuestas en materia impositiva dando la impresión de un retorno a los tiempos de los «paquetazos» de épocas ya superadas. Medidas que, como hemos visto, no sólo son cortoplacistas por lo que no resuelven el problema de fondo sino que, además, tendrán repercusiones importantes en la economía.

Nuestra realidad tributaria no sólo es compleja sino que además denota importantes rigideces que generan o magnifican las distorsiones. Ello implica que cualquier intento de incrementar la presión tributaria requiere de una reforma tributaria integral que aborde los siguientes aspectos:

1. La recaudación está concentrada en un pequeño número de contribuyentes.
2. La presión tributaria es considerada baja para estándares comparables.
3. La estructura tributaria es regresiva, ya que la mayor parte de la recaudación se obtiene de impuestos indirectos.
4. Hay una elevada evasión tributaria.

Finalmente, es un hecho que la presión tributaria en el Perú es muy baja y que con una reforma tributaria bien orientada se podría recaudar mucho más, generando recursos invaluable para atender las necesidades sociales. Esto no necesariamente implica que deban pagarlos los sectores más vulnerables.

Anexo N° 1

Gastos tributarios por sector económico 2003

*Gastos tributarios 2003.
(En millones de nuevos soles)*

Sector	Tipo de gasto	Tributo	Costo anual	% PBI
Agrario	Crédito	IGV	146.5	0.07
	Exoneración	IGV	1437.4	0.68
	Exoneración	IGV	62.6	0.03
	Exoneración	Renta	17.6	0.01
	Tasa Reducida	Renta	20.2	0.01
	Diferimiento	Renta	33.8	0.02
	Sub Total			1718.1
Amazonía	Exoneración	IGV	412.8	0.19
	Exoneración	IGV	225.5	0.11
	Exoneración	IGV	29	0.01
		ISC	140.6	0.07
	Devoluciones	IGV	82.9	0.04
	Crédito	IGV	15.1	0.01
	Tasa Reducida	Renta	19.9	0.01
	Crédito	Renta	0.03	0
Sub Total			925.83	0.44
Educación	Exoneración	IGV	243.2	0.11
		Ad-valorem	4.8	0
	Crédito	Renta	2.8	0
	Sub Total			250.8

Sector	Tipo de gasto	Tributo	Costo anual	% PBI
Energía	Exoneración	IGV	20	0.01
		ISC	3.6	0
	Sub Total		23.6	0.01
Financiero	Exoneración	IGV	63.3	0.03
	Exoneración	IGV	215.7	0.1
		Renta	34.3	0.02
	Exoneración	IGV	100.3	0.05
		Renta	5.2	0
	Sub Total		418.8	0.2
Manufactura	Devoluciones	Otros	3	0
	Sub Total		3	0
CETICOS	Tasa Reducida	Isc	193.7	0.09
		IGV	34.9	0.02
	Sub Total		228.6	0.11
Minería	Exoneración	IGV	2.7	0
		Ad-valorem	1.8	0
	Diferimiento	Renta	44.4	0.02
	Sub Total		48.9	0.02
Turismo	Diferimiento	Renta	6.6	0
	Sub Total		6.6	0
De Aplicación General	Devoluciones	IGV	198.4	0.09
	Diferimiento	Renta	40	0.02
	Exoneración	Renta	184.9	0.09
	Sub Total		423.3	0.2
Total			4047.53	1.91

Fuente: SUNAT.

Anexo N° 2***Escalas del Impuesto a la renta de personas naturales: 1982 - 2003**

1982 – 1984		1987 – 1990		1992 – 1993		1994 – 2000		2001 – 2002		2003	
Hasta 1 UIT	0%	Hasta 15 UIT	8%	Hasta 5.5 UIT	6%	Hasta 54 UIT	15%	Hasta 27 UIT	15%	Hasta 27 UIT	15%
Hasta 2 UIT	2%	Hasta 20 UIT	10%	Hasta 15 UIT	10%	Sobre 54 UIT	30%	De 27 a 54 UIT	21%	De 27 a 54 UIT	21%
Hasta 3 UIT	4%	Hasta 25 UIT	12%	Hasta 25 UIT	20%			Sobre 54 UIT	27%	Sobre 54 UIT	30%
Hasta 5 UIT	8%	Hasta 33 UIT	16%	Hasta 35 UIT	30%						
Hasta 7 UIT	13%	Hasta 41 UIT	20%	Sobre 35 UIT	37%						
Hasta 10 UIT	18%	Hasta 50 UIT	25%								
Hasta 14 UIT	26%	Hasta 60 UIT	31%								
Hasta 19 UIT	34%	Hasta 72 UIT	38%								
Hasta 26 UIT	41%	Sobre 72 UIT	45%								
Hasta 36 UIT	50%										
Hasta 51 UIT	55%										
Hasta 73 UIT	59%										
Hasta 104 UIT	63%										
Sobre 104 UIT	65%										

(*) No se han incluido las escalas del ISC debido a que la lista de bienes gravados es demasiado extensa. En cualquier caso, consultar la fuente.

Escalas del impuesto a la renta de personas jurídicas: 1982 - 2003

1982 –1985		1986		1987 – 1990	1991 – 2001	2002 – 2003
Hasta 150 UIT	30%	Hasta 75 UIT	20%	Tasa Única de 35%	Tasa Única de 30%	Tasa Única de 27%
Hasta 1500 UIT	40%	Sobre 75 UIT	40%			
Hasta 3000 UIT	50%					
Sobre 3000 UIT	55%					

Escalas del impuesto al patrimonio empresarial: 1982 - 2003

1982 - 1984		1985 - 1987		1988 - 1990		1991 - 1993		1994 - 1995	
Hasta 9 UIT	1.50%	Hasta 15 UIT	1.0%	Hasta 15 UIT	1.5%	Tasa Única de 2%		Derogado a partir de 1994	
Hasta 29 UIT	1.8%	Sobre 15 UIT	2.5%	Sobre 15 UIT	1.5%				
Sobre 29 UIT	2.5%								

Evolución de la tasa del impuesto general a las ventas: 1982 – 2003

IMPUESTOS	1982	1984	1985	1986	1988	1990	1991	1992 (Tasa Vigente)
General a las Ventas	16.0%	18.0%	10.0%	5.0%	13.5%	15.0%	12.0%	16.0%
Promoción Municipal	0.0%	0.0%	1.0%	1.0%	1.5%	2.0%	2.0%	2.0%
Fondo Universitario	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
TOTAL IMPUESTO	16.0%	18.0%	11.0%	6.0%	15.0%	17.0%	14.0%	18.0%

Fuente: BCRP. Resumen del Sistema Tributario Peruano 1990 – 1995.

Bibliografía

Adrianzén, Carlos

2001 «El Lado Crítico». Revista **Moneda** N° 127. Banco Central de Reserva del Perú. Lima.

Arias, Luis Alberto

1990 *Exposición en la Conferencia sobre el Programa de Estabilización y Crecimiento para el Perú*. Hotel Country Club. Lima.

Arista, José

1993 «Reforma del Sistema Tributario Peruano». Revista **Moneda** N° 48. Banco Central de Reserva del Perú. Lima.

Banco Central de Reserva

1996 *Resumen del Sistema Tributario Peruano 1990–1995*. BCRP. Lima.

(varios años). *Memorias*. BCRP. Lima

Díaz Ortega, Enrique

2001 «El Impuesto a la Renta y la Política Tributaria». Revista **Moneda** N° 129. Banco Central de Reserva del Perú. Lima.

Estela Benavides, Manuel

1993 *Reforma del Sistema y la Administración Tributaria*. Documentos de Trabajo N° 05/95. SUNAT. Lima

Figueroa Adolfo; Ascarza Ilich

1991 *El Efecto Distributivo de la Política Fiscal: Perú, 1970–1990*. Departamento de Economía. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Gildemeister, Alfredo

2002 «¿Discriminación Fiscal a la Familia?» Primera y Segunda Parte. Revista **Análisis Tributario**, octubre– noviembre. AELE. Lima.

IMF

1995 *Tax Policy HandBook*. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. Washington.

1997 *Government Finance Statistics Yearbook*. International Monetary Fund. Washington.

INEI

1997 *Compendio Estadístico Económico Financiero*. Editorial Gráfica –98 Monterrico. Lima.

Lema, Rubén

2002 *Estimación del Grado de Evasión del Impuesto a las Ventas: 1991–2000*. Encuentro de Economistas BCR–Enero 2002. Lima.

Macroconsult

2002 *La Política Tributaria en el Perú*. Reporte Económico Mensual (REM) Política Económica. Lima.

Parthasarathi, Shome

1999 *Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration*. IMF Working Paper. Washington.

Santa María, Hugo

2003 *Exoneraciones e Incentivos Tributarios*. Apoyo Consultoría. Lima.

SUNAT

2002– *Nota Tributaria*. SUNAT. Lima.

2003

SUNAT

2002– Revista **Tributemos**. SUNAT. Lima.

2003

Pobreza y desigualdad en el Perú:
*Los promedios no bastan*¹

Raúl Mauro

Introducción

El presente trabajo intenta mostrar, a partir de un análisis de las Encuestas Nacionales de Hogares 1997-2001, cómo algunos resultados globales sobre la evolución de los niveles de vida no bastan para explicar la conexión entre el desempeño del crecimiento económico y los principales indicadores promedio de la pobreza y la desigualdad. En concreto, la pregunta que intentamos responder es por qué la mayor parte de la población parece no beneficiarse del crecimiento económico, a pesar que los resultados macroeconómicos son positivos.

En general, pocas respuestas han sido ensayadas. Y dentro de las que se han realizado o son demasiado sofisticadas como para que puedan ser discutidas en el plano académico científico que ya está algo alejado de la actual realidad socioeconómica; o son demasiado livianas como para aparecer en artículos de bajo calibre o en notas periodísticas.

De hecho, es en este último espacio —el periodístico, ya sea impreso o en la red— donde buena parte de la población accede a la discusión de los políticos y tecnócratas asistiendo a un concierto de explicaciones que pueden aparecer muy difusas. Esperamos haber ordenado y explicado satisfactoriamente

¹ Raúl Mauro, investigador de Desco.

te la discusión sobre el tópico ya presentado en las siguientes secciones.

Evaluando los niveles de vida, 1997-2001

NIVELES DE VIDA:

¿EL PBI PER CÁPITA O EL INGRESO PER CÁPITA?

El Producto Bruto Interno per cápita es quizá el indicador más utilizado para tener una idea del ingreso *promedio* del que goza una persona en una determinada nación. Este indicador resulta de dividir el PBI global entre el número de ciudadanos del país en cuestión. De lejos, este resulta muy cuestionable como medida del bienestar puesto que se asume que todas las personas tienen la misma capacidad de ingreso o gasto. No obstante, todavía sigue siendo utilizado por el Banco Mundial para clasificar a los países en su reporte mundial, donde se clasifica al Perú como un país de ingresos medios bajos².

Paralelo a este indicador, el gasto per cápita es utilizado como una variable proxy del PBI pc, y por extensión del nivel de vida *promedio* de una determinada población. Varias investigaciones lo han utilizado en este sentido, entre ellos, el polémico «El crecimiento es bueno para los pobres»³, así como también «Componentes, crecimiento y redistribución de los cambios en las medidas de pobreza»⁴.

Aunque por lo general se habla de ingreso per cápita, la variable que se ha popularizado en el análisis de los niveles

² Informe del Banco Mundial, varios años.

³ Dollar y Kraay (2000) *Growth is good for the poor*. The World Bank.

⁴ Datt, Gaurav y M. Ravallion (1992) *Growth and redistribution components of changes in poverty measures*. Journal of Development Economics, N° 38.

de vida es el gasto per cápita. Diversas razones metodológicas se han mostrado para tal efecto, no obstante, en el fondo ambos indicadores tienen igual número de ventajas y desventajas y, en última instancia, escoger entre uno o el otro dependerá de los objetivos del investigador.

Sin mayor sorpresa, el gasto per cápita muestra niveles muy diferentes que el PBI per cápita. De hecho, para ambos casos las fuentes y metodologías de cálculo son muy distintas y por ello las discrepancias. Llama la atención, sin embargo, que las diferencias entre uno y otro indicador se hayan incrementado con el transcurrir de los años.

Cuadro N° 1

PBI y Gasto per cápita mensual peruano, 1997-2001

Año	PBI pc mensual real 1994	Consumo mensual real pc1994	Diferencia
1997	395.4	204.7	93%
1998	386.7	208.0	86%
1999	383.9	197.6	94%
2000	389.6	177.7	119%
2001	385.7	171.0	126%

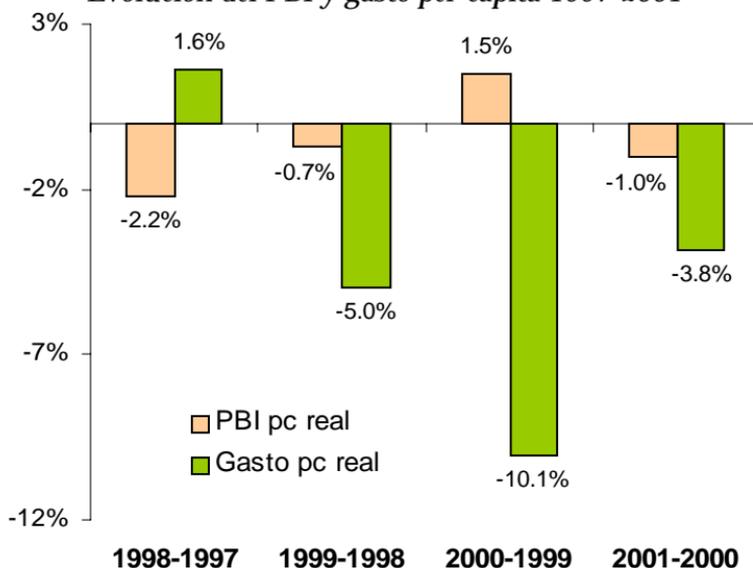
Fuentes: BCRP, ENAHOS.

Las diferencias no sólo se manifiestan en los niveles observados de ambos indicadores, sino también en su evolución. En los últimos cuatro años, dos periodos muestran comportamientos muy distintos (Véase el gráfico a continuación). En el primer caso, entre 1997-1998, mientras que el PBI per cápita real caía en -2.2%, el gasto promedio mostraba un ligero incre-

mento de 1.6%. En el segundo caso sucede todo lo contrario, mientras que el PBI per cápita mostraba un ligero incremento de 1.5%, el gasto per cápita caía en un poco más del 10%.

Gráfico N° 1

Evolución del PBI y gasto per cápita 1997-2001



Fuentes: BCRP, ENAHOS.

¿Cómo explicar este contrapunto de escenarios resumidos en dos indicadores igualmente válidos para aproximar el bienestar promedio de la población? Esta pregunta ha sido abordada por Saavedra y Díaz⁵ comparando las cifras obteni-

⁵ Saavedra, J. y J. J. Díaz (1999) *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. LC/L 1225, Serie Reformas Económicas 34, CEPAL.

das de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) con las cuentas nacionales (PBI e Ingreso nacional), llegando a la conclusión de que en realidad las encuestas (como las ENAHO o las ENNIV) no son un buen instrumento para recoger la información de los ingresos de quienes son los dueños del capital.

De acuerdo con esta perspectiva, los niveles de desigualdad estarían subestimados precisamente por problemas de subreporte de los ingresos de los dueños del capital y, en ese sentido, es necesario realizar ajustes técnicos antes, durante y después de la aplicación de una encuesta de modo que estos problemas puedan ser remediados. Quizá el Programa MECOVI pueda destinar recursos para una mejor captación de la información de los ingresos en ese sentido y hablar con propiedad acerca de los cambios distributivos en el Perú.

EMPATES TÉCNICOS EN EL RATING DE LA POBREZA

Hace sólo unas pocas semanas, diversos diarios⁶ de nuestro medio informaron sobre las estimaciones preliminares de la pobreza a nivel departamental correspondientes al año 2002. El entonces primer ministro Solari, quien fuera el que presentara las cifras en una breve conferencia de prensa, destacó que en apenas quince meses de gobierno democrático se logró detener el avance de la pobreza haciendo caer su tasa global en un 2% respecto al 2001. Asimismo, se mostraron los resultados positivos en materia de lucha contra la pobreza en al menos la mitad de los departamentos del Perú.

Al margen de intentar cuestionar los posibles factores que

⁶ *El Comercio, La República, Síntesis y El Peruano*; 11 de abril de 2003.

⁷ Entre ellos: «...el cambio en el gasto corriente y de capital; el incremento de las exportaciones y la curva de generación de puestos de trabajo.»

hayan ocasionado este resultado⁷, en esta sección se pretende señalar cómo algunos aspectos técnicos básicos han sido dejados de lado por el apresurado anuncio oficialista, que de haberlos tenido en cuenta habrían matizado el triunfalismo infundado del ex premier y sus acompañantes.

En primer lugar, el cambio porcentual observado en el periodo en cuestión no habría sido del 0.2% sino más bien de 0.4%. Aparentemente la confusión ha tenido origen en el cálculo del cambio absoluto entre los valores ($54.8 - 54.6 = -0.2$), en vez de tomar su cambio relativo ($54.6/54.8 - 1 = -0.4\%$). Es decir, el porcentaje de pobreza nacional cayó en cero punto cuatro por ciento.

En segundo lugar, el cambio observado —al contrario de lo que aseguró el ex Primer Ministro— no es significativo desde el punto de vista estadístico y de seguro tampoco lo será desde el punto de vista de la población. La presencia del Jefe del INEI, el Sr. Farid Matuk, implicaba que la presentación de los datos se hacía con la asesoría técnica suficiente como para enarbolar con propiedad dichos resultados positivos. Al parecer entonces, el interés de la presentación de tales datos era lograr un impacto político positivo que lograra elevar la alicaída popularidad del Presidente. De hecho, esto se antepone a informar con veracidad que los resultados de la gestión del actual gobierno en materia de lucha contra la pobreza son todavía nulos.

En tercer lugar, no puede hablarse de una perfecta comparabilidad de los datos a nivel nacional dado que no se tiene información en el 2002 para el departamento de Madre de Dios.

A continuación, mostraremos las razones por las cuales los cambios en los niveles de pobreza todavía son nulos y por lo tanto no puede hablarse aún de un efecto positivo de la actual gestión gubernamental.

Una breve nota técnica sobre los intervalos de confianza

Todas las estimaciones de la pobreza que realiza el INEI se basan en muestras tomadas de una determinada población. Por ejemplo, de los más de 5 millones y medio de hogares que existen en el Perú, sólo fueron entrevistadas alrededor de 6 mil familias durante la Encuesta Nacional de Hogares 1997. La selección de esta muestra implicaba que la estimación de la pobreza obtenida de ella contenga algún nivel de error esperado bajo un nivel de confianza estadístico previamente seleccionado (95%). Ello significa que el valor estimado de la pobreza a partir de la muestra es en realidad una imagen probable dentro de un rango de valores con determinada confiabilidad estadística que contendrían el verdadero porcentaje de pobreza del país.

Esto tiene consecuencias prácticas contundentes. Si tenemos dos porcentajes de pobreza que corresponden a años distintos que difieren en una cantidad tal que no llega a sobrepasar los límites de confianza que la contienen estaríamos ante una situación en la que no se puede asegurar que existan cambios significativos en uno u otro sentido. Esto se verá con mayor claridad al observar las gráficas en la siguiente sección al aplicarse este tipo de análisis⁸.

⁸ Un supuesto importante que se ha tenido que considerar a la hora de aplicar el análisis sugerido es con respecto al intervalo de confianza de las estimaciones del 2002. Dado que este intervalo se ha ido reduciendo principalmente por efecto del incremento del tamaño muestral (de 3600 hogares en el año 2000 a casi 19000 hogares en el 2001) y por lo tanto incrementando la precisión de las estimaciones; se ha considerado mantener el último intervalo porque se tiene referencias de que el tamaño muestral del 2002 ha sido similar al del 2001.

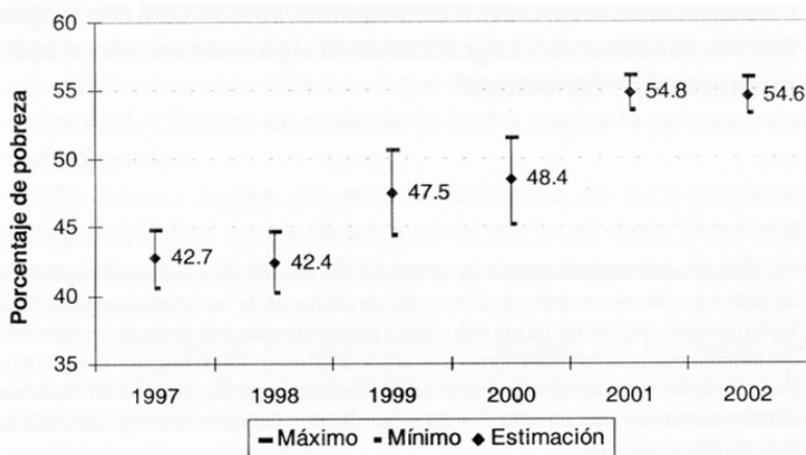
Cambios en la pobreza a nivel nacional y Lima Metropolitana

Puede observarse con claridad, que entre los años 1997 y 1998 la reducción de la pobreza en apenas 0.3 puntos porcentuales no fue significativo, dado que los intervalos de confianza de ambas estimaciones contemplaban una amplitud de casi 5 puntos porcentuales para tales variaciones en las estimaciones. Lo mismo puede decirse cuando se toman los pares 1999–2000 y 2001–2002: las variaciones observadas no sobrepasan los límites esperados entre uno y otro año tomado por par. Es decir que en los pares de años seleccionados, la pobreza no tuvo cambios significativos.

Sin embargo, al comparar entre 1998 y 1999, o el 2000 con el 2001 puede observarse que los cambios sí fueron significativos, aunque lamentablemente en el sentido de un continuo crecimiento de la pobreza. Esto daría lugar a pensar que la

Gráfico N° 2

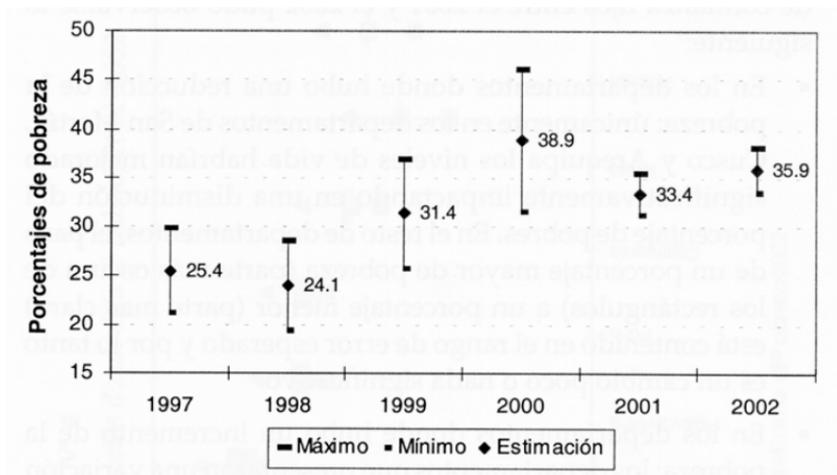
Estimaciones de la pobreza en el Perú e intervalos de confianza



Fuente: INEI.

Gráfico N° 3

Estimación de la pobreza para Lima Metropolitana e intervalos de confianza



Fuente: INEI.

pobreza se ha incrementado por shocks de distinta naturaleza en dichos periodos. Aunque también pueden existir problemas derivados del cambio del tamaño muestral.

Por su parte, al aplicarse este análisis para Lima Metropolitana puede observarse que las variaciones han sido más importantes (al menos a partir de 1998) y han tendido a sobrepasar los límites de una estimación previa. Con ello se tendrían razones más que suficientes para asegurar que los niveles de vida de la población en Lima Metropolitana se han ido deteriorando considerablemente año tras año.

Los cambios a nivel departamental

Hecha ya la acotación sobre el supuesto de los intervalos de confianza fijos entre el 2001 y el 2002 pudo observarse lo siguiente:

- En los departamentos donde hubo una reducción de la pobreza: únicamente en los departamentos de San Martín, Cusco y Arequipa los niveles de vida habrían mejorado significativamente impactando en una disminución del porcentaje de pobres. En el resto de departamentos, el paso de un porcentaje mayor de pobreza (parte más oscura de los rectángulos) a un porcentaje menor (parte más clara) está contenido en el rango de error esperado y por lo tanto es un cambio poco o nada significativo.
- En los departamentos donde hubo un incremento de la pobreza: los departamentos que presentaron una variación significativa en sus porcentajes de pobreza son Lima, Junín y Huánuco. El resto de departamentos tuvieron un cambio que no excedió el límite máximo previamente establecido por el anterior cálculo de la pobreza.

Breve discusión

Al parecer, el sencillo análisis aplicado en esta sección ha permitido destacar que la pobreza ha tenido un comportamiento estacionario por momentos y ha dado saltos significativos en otros. Esto es así cuando observamos el problema a nivel global, pero lo que verdaderamente preocupa es el comportamiento de la pobreza en el ámbito de Lima Metropolitana. En efecto, el hecho de que no solo se observe que los niveles de vida tengan una tendencia cada vez más negativa, sino que a la vez, estos cambios sean decididamente significativos año tras año indicarían que las políticas económicas y de ayuda

Gráfico N° 4

Estimación de la pobreza en los departamentos donde ésta se redujo, 2001-2002

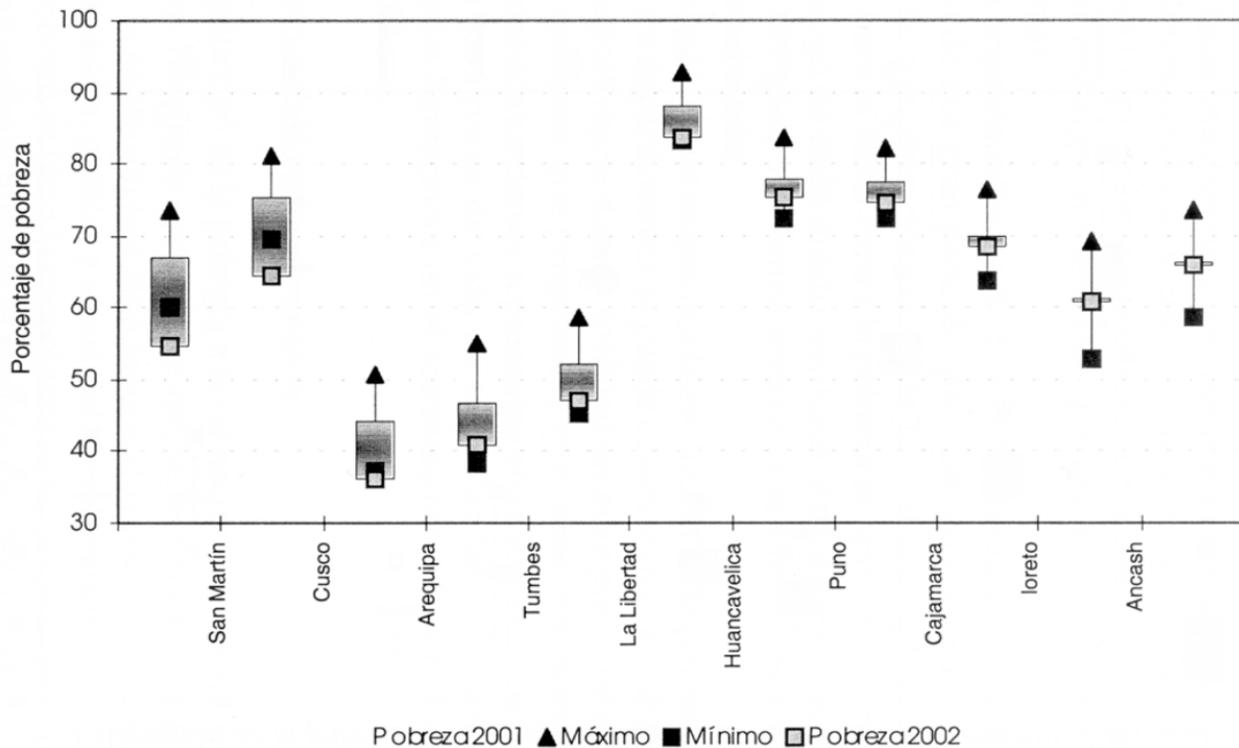
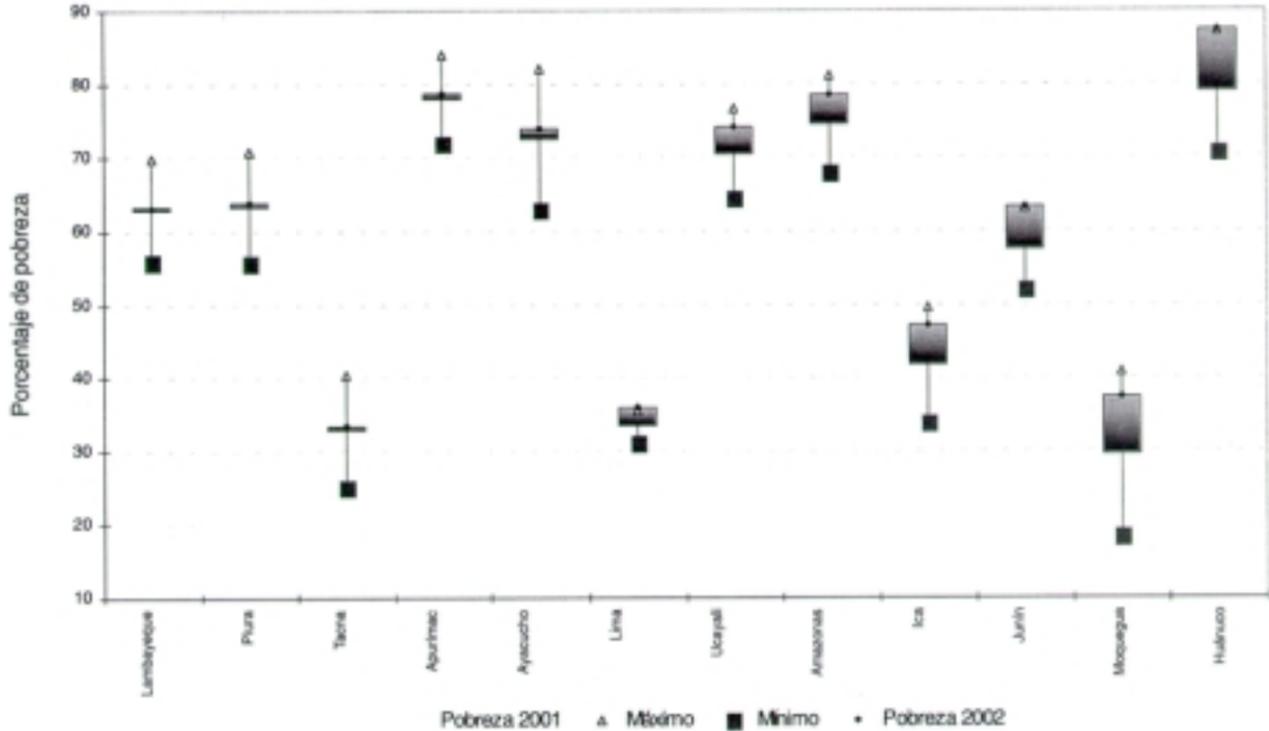


Gráfico N° 5

Estimación de la pobreza en los departamentos donde ésta se incrementó, 2001-2002



social que está aplicando el gobierno en este ámbito se encuentran completamente desenfocadas.

Una primera reflexión nos llevaría a destacar que podemos tener muchos diagnósticos acertados del problema de la pobreza en Lima y que incluso se tengan claros cuáles serían los programas y políticas que la combatirían pero que, sin embargo, no se están aplicando o se están aplicando mal.

Una segunda reflexión linda con la paradoja que encierra el hecho de que gran parte del presupuesto nacional, de los fondos de compensación social, de las políticas aplicadas en general para la lucha contra la pobreza se aplican en Lima, y sin embargo no están dando resultado. Análisis en torno a la calidad del gasto y la forma como esta se filtra o regresiona hacen mucha falta.

Finalmente, con respecto a la evolución de la pobreza en el resto de departamentos se puede observar que las variaciones significativas se dan en realidad en muy pocos de ellos. Habría entonces que preguntarse qué otros indicadores o evidencias contundentes representan efectivamente los cambios en los niveles de vida de la población, sino vamos a tener serias limitaciones en el acercamiento a la solución de este problema.

Algunas conclusiones preliminares

La reducción de la pobreza a nivel nacional no ha sido significativa. No puede establecerse con certeza si los niveles de vida de la población han sido favorecidos por la administración económica, política y social del actual gobierno.

La pobreza en Lima Metropolitana se ha ido incrementando significativamente durante el periodo de 1997 al 2000, y este problema no ha podido ser frenado entre el 2001 al 2002.

Los cambios favorables en los niveles de vida han sido significativos en sólo 3 de los 11 departamentos en los que se ha registrado una tendencia a la baja en sus respectivos índices de pobreza.

De los 12 departamentos que han registrado una tendencia a un mayor deterioro de sus niveles de vida, sólo 3 registran que este cambio ha sido significativo y precisamente uno de ellos es el que contiene a aproximadamente la tercera parte de la población nacional: Lima Metropolitana.

EMPOBRECIMIENTO SIN POBREZA

El fenómeno del empobrecimiento sin pobreza es aquel que sucede cuando buena parte de la población no pobre ve disminuir sus ingresos (o su consumo) a tal punto que no llega a cruzar la línea de la pobreza y sin embargo su posición final ha empeorado respecto al anterior. Paralelamente, no existen cambios importantes en el porcentaje de pobreza global estimado durante dicho periodo, o en todo caso este se reduce.

Una primera aproximación a esta idea fue ensayada por Gamero⁹ sobre la base de una metodología de la CEPAL¹⁰, donde encontró que entre 1994 y 1997 mientras que el porcentaje de pobreza disminuyó, la cuota de familias que se agrupaban en el rango de 1 a 2 veces la canasta de pobreza creció de 28.9% a 32.7%. En palabras del mismo autor, más importante que la reducción de la pobreza en el Perú habría sido el proceso de empobrecimiento de la población del país. En esta oportunidad nos encontramos en la posibilidad de trazar esta idea en un periodo continuo de 5 años; no obstante, en vez de

⁹ Gamero, J. (2000). *Crecimiento económico y pobreza en Lima Metropolitana y el resto del país*. Programa MECOVI-Perú, Documento de trabajo, Lima: INEI.

¹⁰ CEPAL. (1999) *Panorama Social, 1998*, Santiago de Chile.

Cuadro N° 2
Empobrecimiento sin pobreza en el Perú, 1997-2001

Intervalos de ingreso medio 1997	1997	1998	1999	2000	2001
0.0-0.5	40.5%	39.1%	37.8%	29.6%	33.6%
0.5-1.0	33.0%	32.7%	33.7%	37.1%	33.8%
1.0-1.5	13.5%	13.8%	14.2%	17.4%	16.2%
1.5-2.0	5.5%	5.8%	5.1%	6.9%	7.0%
2.0-3.0	4.3%	4.7%	4.5%	5.8%	5.2%
3.0 a mas	3.1%	3.9%	4.7%	3.2%	4.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Población total	24 511 330	25 145 606	25 609 840	26 019 762	26 660 483

Elaboración propia a partir de las ENAHOS 1997-2001.

utilizar una línea de canasta de pobreza —para evitar discusiones sobre la conveniencia de una canasta única o regional—, utilizamos el ingreso medio real del año de 1997 (igual a S/. 315.2).

Como se habrá podido apreciar, la población concentrada en el intervalo correspondiente de media a 1 veces el ingreso medio real de 1997 junto con la población concentrada en el intervalo de 3 a más veces el ingreso medio real de 1997 son los únicos que han permanecido estables en el periodo analizado. En contraste, el resto de intervalos van concentrando, con el tiempo, proporciones crecientes de una población que está empobreciéndose. Este panorama descrito sucede en tanto que la pobreza se encuentra también en franco proceso de incremento, lo que configura finalmente un panorama muy negativo en términos de la evaluación de los niveles de vida de la población peruana.

En conclusión, este tipo de análisis nos ayuda a tener un panorama más amplio del análisis situacional de la pobreza, puesto que no enfocamos únicamente a un grupo poblacional, sino a la totalidad de un país que, al fin y al cabo, no deben ser olvidados por los hacedores de política. Esto tiene consecuencias prácticas en las recomendaciones de política: no sólo hay que pensar en programas de lucha contra la pobreza más eficientes o eficaces, sino también hay que ejecutar políticas que promuevan el empleo digno y el bienestar.

EL PERÚ ES BUENO GENERANDO POBRES

Una de las ramas de la investigación socioeconómica que se ha desarrollado vertiginosamente en los últimos años en nuestro país ha sido la dinámica de la pobreza. Javier Herrera, actual consultor del INEI, ha realizado una buena trayectoria

de análisis sobre ese tema. No obstante, han habido otras investigaciones que le precedieron¹¹.

Entre las principales ventajas de este tipo de análisis se destaca la capacidad de rastrear los cambios en los niveles de vida a través de un mismo grupo de familias y descubrir con ello que para una familia dada los estados pobre versus no pobre no son estáticos de un año para otro. Es decir, uno puede encontrar que para un periodo dado mucha gente ha escapado de la pobreza, pero a la vez otros han caído en ella; de modo tal que el porcentaje global de pobreza no se ha movido. Este tipo de análisis es posible porque esta metodología requiere trabajar con bases de datos panel en las que un mismo grupo de familias es entrevistado año tras año de manera continua¹².

Así por ejemplo, el análisis estático nos lleva a describir los incrementos y decrementos en el porcentaje global de la pobreza de los últimos 5 años en el Perú. En general, podemos apreciar que el porcentaje de pobreza ha ido aumentando paulatinamente. Sin embargo, puntos menos o más, el porcentaje de pobres siempre ha estado bordeando el 50%. En contraste, el análisis dinámico de la pobreza nos permite construir una herramienta muy útil para apreciar los flujos de entrada y de salida poblacional en el estado de la pobreza llama-

¹¹ BCRP-AID (1991) *Análisis comparativo de los niveles de vida en Lima Metropolitana 1985-1990*, Lima, BCRP Y Glewve & Hall (1995) *Who is most Vulnerable to Macroeconomic Shocks? : Hypotheses Tests using Panel Data from Peru*, LSMS Working Paper No. 117. Washington DC: Banco Mundial.

¹² Hasta la fecha, se cuenta con alrededor de 1033 familias que forman parte del panel de las ENAHO 1998-2001 sobre el tema de la pobreza, las que son utilizadas en este texto. Esta base de datos se encuentra disponible libremente en la web del INEI. Hubiera sido interesante obtener el panel a partir de 1997, puesto que desde esa fecha se dispone de esa característica en las ENAHO IV trimestre pero este periodo ha sido pasado por alto.

da la matriz de transiciones de la pobreza¹³ que mostramos a continuación.

A primera vista, puede apreciarse que existe un importante flujo poblacional entre los estados pobre versus no pobre año tras año. Concretamente, si observamos aquellos que logran escapar de la pobreza estos bordean un porcentaje promedio de 22.1%. Por el contrario, los que caen en el estado de pobreza muestran un porcentaje promedio de 26.5%¹⁴. Este resultado permite constatar la idea de que en nuestro país es más probable caer en la pobreza que escapar de ella.

Por otro lado, al observar a aquellos que se mantienen en uno u otro estado de un periodo a otro, se destaca que el porcentaje promedio de personas que permanecen en pobreza es del 78%. En contraste, quienes se mantienen no pobres de un año a otro es en promedio aproximadamente el 73%. De acuerdo con estos datos, es más probable que una persona permanezca en la pobreza que uno que permanezca en la no pobreza.

Una forma de resumir estas dos ideas descritas es crear un par de indicadores que hemos denominado «Efectividad para reducir la pobreza» y el otro «Sostenibilidad de la no pobreza». El primero de ellos resulta de dividir el número de personas que escapó de la pobreza entre el número de personas que cayó en esa situación, y sirve para medir la capacidad que tiene la política económica y social de un país para generar no pobres. El segundo, resulta de dividir el número de personas

¹³ Herrera, J. (2003) «Perú–Madagascar: Dinámica de la pobreza urbana» en *Pobreza y desigualdad en el área andina: elementos para un nuevo paradigma*, Bulletin de l' Institut Français d' Études Andines, tome 31/3, Colombie–Équateur–Pérou–Bolivie.

¹⁴ Nótese para este caso que el promedio está formado por un porcentaje creciente de quienes caen en pobreza, que va de 21.77% en el periodo de 1998–1999 a 34.98% para el 2000–2001.

Cuadro N° 3*Matrices de transición de la pobreza, 1998 - 2001*

1998	1999		Total
	Pobre	No pobre	
Pobre	78.53	21.47	100.00
No pobre	21.77	78.23	100.00
Total	46.58	53.42	100.00

1999	2000		Total
	Pobre	No pobre	
Pobre	75.94	24.06	100.00
No pobre	22.83	77.17	100.00
Total	47.57	52.43	100.00

2000	2001		Total
	Pobre	No pobre	
Pobre	79.32	20.68	100.00
No pobre	34.98	65.02	100.00
Total	56.07	43.93	100.00

1998	2001		Total
	Pobre	No pobre	
Pobre	79.64	20.36	100.00
No pobre	37.77	62.23	100.00
Total	56.07	43.93	100.00

Elaboración propia a partir de panel de hogares ENAHOs 1998-2001.

que permanecen no pobres entre el número de personas que permanece en la pobreza, y sirve para medir la capacidad que tiene un país para mantener el estado de no pobreza. A continuación el cuadro que muestra el comportamiento de ambos indicadores.

Cuadro N° 4

Evolución de los indicadores de efectividad para reducir la pobreza y de la sostenibilidad de la no pobreza, 1998-2001

Ratios	1998-1999	1999-2000	2000-2001	1998-2001
Efectividad para reducir la pobreza	0.766	0.919	0.536	0.419
Sostenibilidad de la no pobreza	1.283	1.165	0.903	1.006

Elaboración propia a partir del panel de hogares ENAHO 1998-2001.

Como se puede apreciar, el primer indicador —la efectividad para reducir la pobreza— siempre es menor que la unidad. De acuerdo con ello, a la economía peruana le resulta más fácil generar pobres que no pobres. Una característica poco deseable para cualquier persona que perciba este termómetro y quizá por ello se explique el alto y creciente número de migrantes al exterior en búsqueda de un mejor nivel de vida. Respecto al segundo indicador, la sostenibilidad de la no pobreza, este muestra un deterioro de la capacidad que tiene nuestra economía para permanecer en la no pobreza. Lo que más preocupa respecto al comportamiento de este indicador es que este resulta de un incremento sostenido de aquellos que permanecen en la pobreza, y paralelamente un paulatino decrecimiento de quienes permanecen en la no pobreza.

En conclusión, podemos señalar que el análisis dinámico de la pobreza nos ha permitido apreciar que consecuentemente con el análisis estático de ella, los niveles de vida de nuestra población se están deteriorando decididamente. La capacidad de nuestra de economía, contra todo resultado esperado, es más efectiva para generar pobres antes que no pobres. Complementariamente, los datos también nos indican que es más probable que una persona permanezca en la situación de pobreza que en la no pobreza.

El diagnóstico realizado nos permite recomendar poner especial atención en los factores de riesgo que hacen que una persona o familia caiga o permanezca en la pobreza; y, a la par, identificar los factores que fortalezcan la capacidad de un peruano para no caer en la pobreza o para permanecer en la no pobreza. De hecho, no basta con identificarlos puesto que muchas investigaciones ya la han hecho, sino establecer acciones concretas para que a través de ellos pueda hacerse de la no pobreza un estado alcanzable por todos los peruanos; y no sólo esto, sino que una vez alcanzado pueda disfrutarse de una permanencia en él a través del tiempo.

CUANDO LOS INGRESOS POR TRABAJO PIERDEN IMPORTANCIA

El análisis de los componentes del ingreso (o, en su defecto, el gasto per cápita) permite apreciar de manera precisa cómo diversos factores afectan el desempeño de la variable agregada. Los componentes más usuales, para el caso del ingreso, son: los ingresos por trabajo (dependiente o independiente, primario o secundario), los ingresos por autosuministro (o autoconsumo en el área rural), los ingresos por rentas y alquileres, y finalmente los «otros ingresos» que incluyen las donaciones privadas o públicas, junto con los ingresos extraordinarios y las remesas del exterior.

Este último componente, algo gaseoso por la mixtura apreciada, no ha sido desagregado en los subcomponentes mencionados puesto que para los fines de este artículo nos interesa saber que estos ingresos pueden formar parte de la categoría redistributiva del ingreso per cápita¹⁵. En contraste, los ingresos por trabajo, autosuministro y rentas pueden catalogarse en la categoría crecimiento económico del ingreso per cápita. Esta definición operativa es explicada a continuación.

El concepto de la distribución del ingreso como resultado de dos rondas de transacción entre agentes de la economía fue expuesta por primera vez por Okun en 1975. Londoño¹⁶ realiza una breve explicación de la misma, según la cual la primera ronda de transacciones cubre el flujo del ingreso nacional generado desde la producción hacia el pago de los factores que en ella participan: remuneraciones, retornos al capital, y rentas a la tierra. En la segunda ronda, el sector externo y el Estado ejecutan una redistribución del ingreso (a través de la política fiscal y la política social) entre los diversos agentes con lo cual la distribución final neta puede ser distinta a la distribución primaria. Nótese que en esta visión ambos componentes tienen por naturaleza un resultado distributivo, en contraste con la mayoría de investigaciones actuales que conceptualizan al componente crecimiento como *neutralmente distributivo*¹⁷.

Operacionalizando estos dos componentes para el periodo 1997–2001, podemos apreciar lo siguiente: en primer lugar,

¹⁵ Por otra parte, estos subcomponentes necesitan ajustes de representatividad estadística que no forman parte del objetivo de este texto.

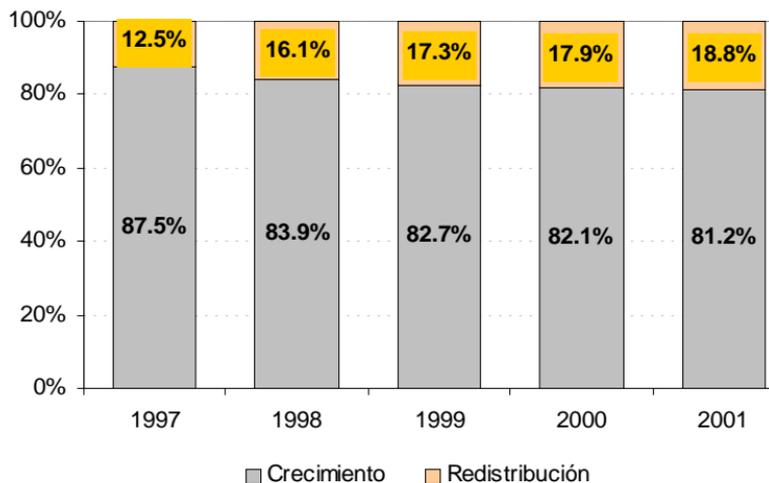
¹⁶ Londoño, J. (1997) «La dinámica de cambio de la distribución del ingreso y la pobreza en Colombia en las últimas décadas». En: *Empleo y distribución del ingreso en América Latina ¿Hemos avanzado?* Santa Fe de Bogotá: TM Editores; Fedesarrollo; CIID; Colciencias.

¹⁷ Por ejemplo, Datt, Gaurav y M. Ravallion (1992). Ob. Cit.

el componente crecimiento ha ido perdiendo importancia relativa en el ingreso per cápita mientras que paralelamente el componente redistribución ha compensado esta pérdida de participación (Ver gráfico N° 6). En segundo lugar, observando el comportamiento de estas variables en sus niveles reales, el componente crecimiento ha caído a una tasa anual promedio del 2.97%, y para intentar compensar esta caída el componente redistribución ha crecido a una tasa anual promedio de 9.55%. El resultado final, sin embargo, fue que el ingreso per cápita cayó a una tasa anual promedio de 1.14% (Véase el Cuadro N°5).

Gráfico N° 6

Componentes crecimiento y redistribución del ingreso per cápita, 1997-2001



Elaboración propia a partir de las ENAHOs 1997-2001.

Cuadro N° 5*Comportamiento de los componentes crecimiento y redistribución del Ingreso real pc, 1997-2001*

Año	Crecimiento	Redistribución	Ingreso real pc
1997	295.2	42.0	337.3
1998	311.8	59.8	371.6
1999	297.2	62.2	359.4
2000	261.9	57.2	319.1
2001	261.7	60.5	322.1

* Real 100 = Dic 2001.

Elaboración propia a partir de las ENAHOS 1997-2001.

Existe poca literatura local que se haya dedicado al estudio de los componentes del ingreso per cápita¹⁸. No obstante, existe amplia bibliografía extranjera respecto a este punto, inclusive en la propia página web del Banco Mundial. En general, estas señalan la importancia de los ingresos por trabajo en la explicación de los niveles de desigualdad del ingreso, así como de su evolución (Punto que será analizado en detalle en el próximo apartado). Precisamente, este es nuestro caso: el principal subcomponente que explica el comportamiento del componente crecimiento del ingreso per cápita es el trabajo. En el caso peruano éste explica el 80% del componente crecimiento, y representa el 66% del ingreso per cápita global. Resulta dramático constatar que los ingresos devenidos por el

¹⁸ Mauro, Raúl (2002) *Cambios en la pobreza del Perú: 1991-1998*. Investigaciones breves N° 19, Lima: CIES-DESCO. y Mauro, Raúl (2002) *Dinámica de la pobreza y la desigualdad a fines de los noventa*, tesis de grado, Lima, FIECS-UNI.

Cuadro N° 6

Importancia del sub componente trabajo en el componente crecimiento del ingreso real per cápita

Año	Trabajo	Autoconsumo y rentas	Componente Crecimiento
1997	239.2	56.1	295.2
1998	241.5	70.3	311.8
1999	235.2	62.0	297.2
2000	211.4	50.5	261.9
2001	214.0	47.7	261.6

* Real 100=Dic 2001.

Elaboración propia a partir de las ENAHOs 1997-2001.

factor trabajo han decrecido constantemente desde 1997 a una tasa promedio anual de 2.75%, lo que configura el problema central de la discusión de este texto: la pobreza ha cambiado no sólo en su nivel sino también en su composición factorial.

En efecto, queda explícito que el incremento de la importancia del componente redistribución ha sido una suerte de salvavidas para la caída permanente de los ingresos por trabajo. En ese sentido, descubrimos que la pobreza del peruano va más allá de observar los incrementos o decrementos en el promedio global de su ingreso o gasto medio per cápita. El problema de fondo es que cada vez menos el trabajo es suficiente para que un peruano viva dignamente. Ello es así porque el estilo de crecimiento económico estaría dejando de lado el principal canal de distribución de los beneficios potenciales del mismo hacia la población: el trabajo. Por el contrario, el peruano necesita cada vez más de las donaciones privadas o estatales, de los ingresos extraordinarios, o de las remesas del

exterior. ¿Es éste el tipo de bienestar que deseamos como país? ¿Es ésta la forma como pretendemos lograr el desarrollo económico y social del Perú? De seguro que no. Sin embargo, los datos nos advierten de una forma de pobreza que va más allá de observar el comportamiento agregado del ingreso per cápita, ya que ésta pretende mantenerse estable por las transferencias antes que por la generación de riqueza a partir del empleo. A este tipo de pobreza puede denominarse la *pobreza factorial del trabajo*.

La reflexión presentada involucra poner especial atención a las condiciones en que se desenvuelve el factor trabajo por parte de todos los actores y transformadores de realidad nacional. Implica también identificar cuáles son los medios que existen para hacer que el factor trabajo vuelva a ser la principal vía de transmisión de los frutos del crecimiento económico. Una vez identificados, establecer las correcciones que el caso amerite para lograr un auténtico crecimiento económico pro pobre.

¿CONTRIBUYEN LAS DONACIONES A UNA MENOR DESIGUALDAD?

La discusión sobre la contribución de los componentes del ingreso a la desigualdad ha podido realizarse gracias al artículo pionero de Shorrocks aparecido en 1982 en el boletín *Econométrica*¹⁹. De acuerdo con el referido investigador, existe una regla de descomposición exacta de la desigualdad global observada en el ingreso per cápita determinada por el coeficiente de correlación de cada factor del ingreso respecto del

¹⁹ Shorrocks, A.F. (1982). *Inequality Decomposition by Factor Components* En: *Econométrica*, 50, pp. 193-212.

ingreso per cápita global²⁰. Debido a una afinidad matemática de esta regla de descomposición de la desigualdad, se utilizará como medida de la desigualdad al coeficiente de variación en vez del usual índice de Gini. Esta herramienta permite apreciar la contribución que cada componente del ingreso realiza a la desigualdad global del ingreso per cápita.

Una de las hipótesis más benignas respecto al comportamiento de las donaciones es que éstas sean progresivas, es decir que se repartan de manera más que proporcional a quienes más lo necesitan. No obstante, no contamos con el subcomponente «donaciones» en este artículo. Por ello utilizamos a la variable «Otros ingresos» como un aproximado del efecto redistributivo que debería tener este componente.

Cuadro N° 7

Contribución de la desigualdad según componentes del ingreso per cápita, 1997-2001

Componentes	1997	1998	1999	2000	2001
Trabajo	73.09	53.03	70.54	66.98	66.95
Autosuministro	-0.07	-0.18	-0.26	-0.27	0.65
Rentas	21.26	35.64	13.43	16.16	13.13
Otros ingresos	5.72	11.50	16.29	17.13	19.28
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Coef. de variación	1.6131	1.7933	1.6257	1.2222	1.6758

Elaboración propia a partir de las ENAHOs 1997-2001.

²⁰ La formulación matemática precisa de esta idea es como sigue: $s_k = \rho_k * \sigma_k / \sigma_y$ donde ρ_k es la correlación entre el factor k y el ingreso per cápita, y σ_k es la desviación estándar del factor k, y σ_y es la desviación estándar del ingreso per cápita.

Un breve examen de los componentes arriba mostrados nos dará cuenta de que el factor trabajo explica en más del 50% la desigualdad total del ingreso. Por su parte, las rentas han ido reduciendo su importancia relativa para explicar la desigualdad estableciéndose alrededor del 13% hacia el año 2001. Finalmente, en lo que respecta a nuestra hipótesis inicial podemos observar que no encontramos evidencia a favor de ella a partir del comportamiento del componente «Otros ingresos». Por el contrario su contribución es creciente y a favor de una mayor desigualdad. En contraste, el componente autosuministro (o autoconsumo en las zonas rurales) es el único que comporta a favor de una menor desigualdad. Sólo en el 2001 contribuyó a la desigualdad, pero en todo caso fue el menos regresivo de todos los componentes.

La constatación de estos hechos, que el componente redistributivo en realidad sea regresivo mientras que el autosuministro sea el único factor que contribuye a una menor desigualdad, indica que las iniciativas redistributivas públicas o privadas no tienen un impacto determinante sobre la medida global de la desigualdad. En todo caso, el factor que «lleva la batuta» en la determinación de la desigualdad global es el trabajo. ¿Un mayor acceso de las grandes mayorías a la educación superior (universitaria o no universitaria) reducirá los niveles de desigualdad por los ingresos percibidos por el trabajo? Puede ser. Pero quizá existan otras alternativas que no han sido estudiadas y que pueden ser igualmente ventajosas para la equidad de tomarse en las opciones de política aplicada.

Lo interesante de toda esta discusión es que puede apreciarse en su real magnitud el desempeño de cada uno de los componentes del ingreso en la explicación de los niveles de vida de la población peruana. Esperamos, después de todo, que el ingreso per cápita calculado a partir de las Encuestas de

Hogares no sea pasado por alto por futuros estudios socioeconómicos, ya que —como hemos podido apreciar— ha permitido instrumentalizar de una manera sencilla y directa el análisis del vínculo entre el crecimiento económico, la desigualdad y la pobreza.

LA DESIGUALDAD ES BUENA PARA LOS RICOS

Uno de los documentos más polémicos sobre el tema de la relación entre la pobreza, desigualdad y el crecimiento ha sido la investigación realizada por Dollar y Kraay²¹. Ellos postularon en tal ocasión que existe, independientemente de si trate de un país industrializado o no, una relación de uno a uno entre el crecimiento económico y el incremento de los ingresos de los más pobres (aproximado por el quintil más pobre de casi 80 países cubriendo un periodo de tiempo de casi 4 décadas). La relación utilizada para probar dicha hipótesis fue la siguiente:

$$y^p = \gamma G + y^m$$

Donde: y^p es el logaritmo del ingreso medio del quintil más pobre de un país, γ es una constante igual a 0.036, G es el índice de Gini, mientras que y^m es el logaritmo del ingreso medio de la población total.

De acuerdo con lo ya discutido en el apartado sobre las divergencias entre el PBI per cápita y el gasto per cápita, la aproximación del crecimiento económico a través del ingreso medio no pudo ser más desafortunada. Existe cierto nivel de correlación implícita en la aplicación del modelo al considerar

21 Dollar & Kraay (2000). Ob. Cit.

el ingreso medio como predictor del ingreso medio per cápita de los más pobres y por lo tanto se debió haber «limpiado» de este componente.

Aunque no contamos con un conjunto aceptable de datos para aventurar una regresión econométrica del modelo arriba señalado, cabe reconocer que los resultados obtenidos con la información disponible son interesantes. En efecto, el coeficiente de correlación múltiple es del orden del 72.5%, mientras que el coeficiente de determinación alcanza el 53%. Los coeficientes obtenidos denotan que g es -3.649 y no 0.036 y un sorprendente 0.9877 es el coeficiente de la variable ingreso medio per cápita. De acuerdo con este último resultado, la elasticidad del ingreso medio de los más pobres respecto al ingreso medio per cápita es uno (es decir del proxy del crecimiento económico) y este valor es significativo al 5%.

Antes de esbozar algún apoyo a la hipótesis de Dollar & Kraay, habría que recordar al lector (e invitarle a comprobar) que el estadístico general de prueba del modelo no es significativo. Es decir, el modelo no contiene información contundente para aseverar alguna conclusión. No obstante, al aplicar el mismo modelo para el decil más rico obtenemos los siguientes resultados que contrastamos con los ya obtenidos para con el decil más pobre.

Los resultados permiten señalar las siguientes constataciones: En primer lugar, el coeficiente de determinación se incrementa poderosamente para el caso del decil poblacional más rico en contraste con el nivel de ajuste mostrado para el decil más pobre. En segundo lugar, la prueba F arroja alguna sombra de duda para la relación esbozada para el caso de los pobres, mientras que en el caso de los ricos la relación tiene soporte estadístico. En tercer lugar, el indicador de sensibilidad al ingreso medio (en la interpretación común la sensibilidad al crecimiento económico) es igual tanto para

Cuadro N° 8
Resultados de las regresiones

Indicador	Decil más pobre	Decil más rico
Coefficiente de determinación	52.6%	99.3%
Prueba F	0.375574	0.004391*
Coefficiente para Gini	-3.649	2.537*
Coefficiente para Gasto promedio	0.988*	1.017*

* Significativo al 5%.

Elaboración propia.

los pobres como para los ricos, y para ambos casos es significativo. Finalmente, el coeficiente del indicador del Gini muestra un cambio de signo importante en nuestra interpretación, punto que será discutido en el siguiente párrafo.

En efecto, mientras que el coeficiente para el Gini en el modelo aplicado a los pobres muestra un signo negativo; para el caso de los ricos, muestra un denodado signo positivo. ¿Qué interpretación podemos obtener de este importante resultado? Mientras la desigualdad es *mala* para los pobres (penaliza los beneficios del crecimiento económico), la misma es *buen*a para los ricos y de hecho los premia.

Como corolario de esta constatación, puede verse que más allá de intentar establecer relaciones positivas (en nuestra opinión, insuficientes y parcializadas relaciones positivas) a favor de los pobres, quizá dejemos de advertir y estudiar que otras relaciones son aventajadamente más positivas para los ricos.

La moraleja de esta sección puede resumirse en lo siguiente: si el crecimiento es bueno tanto para los pobres como para los ricos, la desigualdad es mala para los pobres pero es buena

para los ricos. Ello permite ubicar al tema de la desigualdad en el foco de atención de los hacedores de política, en vez de seguir declarando a los cuatro vientos que todo lo que se necesita hacer es crecer económicamente.

Conclusiones

Los hechos estilizados mostrados en este artículo acerca de la pobreza y la desigualdad en el Perú en los últimos años indican que:

- Examinar la evolución de la pobreza a través de los ingresos o gastos medios agregados puede llevarnos a satisfacciones apresuradas, si es que el «nos» se refiere a los hacedores de política. Más allá de las incompatibilidades en las cifras agregadas del PBI *pc* con el ingreso o gasto per cápita para evaluar el desempeño de los niveles de vida del Perú, los fenómenos de empobrecimiento sin pobreza así como la pobreza factorial del trabajo permiten arrojar mayor luz sobre el real deterioro de los niveles de vida de la población, aun cuando aparentemente los indicadores agregados indiquen que el país marcha en la dirección correcta.
- Complementariamente, el análisis de la dinámica de la pobreza a partir de las encuestas panel puede mostrar evidencia suficiente para evaluar la efectividad de la lucha contra la pobreza de la política económica y social, y, sobre todo, verificar la sostenibilidad de la no pobreza. De acuerdo con esta perspectiva, el Perú demuestra que puede generar más pobres de los que logran escapar de ella, y que cada vez es más difícil mantenerse como no pobres y, a la vez, es más fácil mantenerse en la pobreza.
- En cuanto a la desigualdad, el análisis de los componentes del ingreso per cápita ha permitido constatar que el com-

ponente redistributivo no demuestra progresividad. Por el contrario, este se ha vuelto más regresivo al transcurrir los años, a pesar que este componente haya incrementado su participación en el ingreso per cápita, como parte de la compensación de la pérdida de ingresos por cuenta del factor trabajo.

- Adicionalmente, aunque con información insuficiente, se ha podido sustentar que la desigualdad premia al decil más rico de la población peruana mientras que, paralelamente, penaliza el ingreso de los más pobres. Ello es así, independientemente de que el crecimiento sea bueno para ambos grupos en un factor igual a la unidad.

Modelo económico y empleo:
*Los límites de la inercia neoliberal*¹

Julio Gamero

Las diversas encuestas de opinión revelan que la principal preocupación de la población es actualmente el empleo. Al respecto, el 80.8% de las opiniones de un sondeo de opinión², apenas iniciada la gestión de la Premier Beatriz Merino consideraba al desempleo como el tema prioritario a ser encarado. Esta fuerte inquietud no parece ser coherente con las tasas de desempleo que no se muestran excesivamente elevadas con relación a las tasas históricas del país ni de compararlas con países de la región.

La preocupación de la población no es una percepción pesimista de la realidad cotidiana, sino que traduce el marcado y prolongado deterioro del mercado ocupacional y, por ende, de las condiciones de vida en el último cuarto de siglo. En una economía subdesarrollada como la peruana, el estado del mercado laboral no puede ser aprehendido solamente por el indicador concebido para hacerlo: la tasa de desempleo. Esta especificidad obliga a la utilización de otros indicadores, como

¹ En la redacción de este artículo se ha tomado como referencia a Gamero y Humala (2002) *La microempresa en Lima metropolitana: entre el desempleo y la sobrevivencia*, DESCO, Lima.

² Universidad de Lima, Encuesta de opinión del 30 de junio del 2003.

Cuadro N° 1

¿Cuáles son los temas más importantes que deberá tratar la nueva Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino? (Respuesta Asistida) (Respuesta Múltiple)

	%
Desempleo	80.8
Pobreza	55.8
Corrupción	29.6
Educación	24.8
Terrorismo	16.0
Descentralización	8.1
Acuerdo Nacional	7.4
Inestabilidad Política	6.7
Otros	1.5
No Sabe / No opina	3.0

Fuente: Universidad de Lima del 30 de Junio del 2003.

por ejemplo, el subempleo y la economía informal que, en conjunto, ayudan a entender mejor la precariedad del mercado laboral.

La oferta laboral —es decir, la Población Económicamente Activa (PEA)— creció en el período 1990-96 en aproximadamente 927 mil personas. En el mismo lapso la PEA ocupada aumentó en 919 mil personas³. Casi la totalidad de los recién llegados al mercado laboral habrían encontrado un puesto

³ Ver Cuadro 4. Aranaga, D. (1998) *Deterioro y escasa retribución al factor trabajo en el Perú 1990-97*, UNI, Lima, Perú.

de trabajo. El aumento del empleo en el sector informal⁴ —microempresas y trabajo autónomo— compensó la disminución del empleo asalariado en las empresas medianas y grandes. Esto explicaría la estabilidad de la tasa de desempleo⁵. En el periodo 1996-99, la PEA aumentó en promedio en 247 mil personas por año según el INEI, mientras que la PEA ocupada lo hizo a un nivel ligeramente inferior: en 239 mil trabajadores. Entre 1999 y el 2001 la PEA tuvo un incremento de 218 mil personas por año según el MTPE-INEI, en tanto que la ocupación creció en 204 mil⁶, si bien concentrada mayoritariamente —al igual que en los años noventa— en el sector informal, pero sin el dinamismo de mediados de los noventa. Se apreció, tímidamente, una recuperación en el empleo formal.

Una persona es considerada como adecuadamente empleada si trabaja al menos 35 horas semanales y si su remuneración es por lo menos igual al ingreso mínimo referencial⁷. El desempleado es aquel que busca trabajar de manera activa pero no encuentra un puesto de trabajo. Una persona está en situación de subempleo por ingresos cuando, al estar trabajando a tiempo completo o en jornada normal, su remuneración es inferior al ingreso mínimo referencial. En situación de subempleo por horas cuando trabaja menos de 35 horas semanales y desea hacerlo por más tiempo.

⁴ OIT, *Panorama Laboral 1997*, Lima.

⁵ Esta estabilidad de la tasa de desempleo es explicada también por la reducción, bien que ligera, de la tasa de actividad.

⁶ Este aumento de la ocupación no dice nada respecto a la calidad de ella. En dichas cifras están considerados los subempleados, el sector informal y el empleo adecuado. Este último se redujo en 4 puntos de la PEA entre 1999 y el 2001.

⁷ El ingreso mínimo referencial resulta de dividir el monto de la Canasta Mínima de Consumo evaluada por el INEI entre el número de miembros promedio de un hogar (en general 5, considerándose 2 de ellos como perceptores del referido hogar). Para el año 2003 este valor ascendía a la cifra de 610 nuevos soles, aproximadamente.

Por su parte, la PEA es definida como aquella porción de la población en edad de trabajar que lo está haciendo o está buscando empleo, es decir, está conformada por los ocupados y por los desocupados. La PEA constituye la oferta laboral. Su definición nos indica que ella varía, no solamente en respuesta a los cambios demográficos, sino también en función al deseo de las personas en edad de trabajar, de participar en el mercado laboral. Este último aspecto se mide a través de la tasa de actividad⁸. Lo anterior implica que la tasa de desempleo puede disminuir incluso cuando el empleo disminuye si, por ejemplo, la tasa de actividad baja; esto es, si voluntariamente un número importante de miembros de la PEA decide dejar de buscar trabajo y pasa a la condición de inactividad, es decir se retira del mercado de trabajo.

EL DESEMPLEO EN EL PERÚ

Ni siquiera en los peores años de crisis económica en el Perú el desempleo⁹ como tal ha alcanzado proporciones alarmantes. Una explicación podría ser que la insuficiente protección social y, en especial, la inexistencia de un seguro de desempleo inducen a todos a buscar alguna ocupación que genere rentas. Es decir, el problema no es ya tanto encontrar un empleo adecuado, sino una ocupación que garantice por lo menos un ingreso de supervivencia.

⁸ La tasa de actividad se calcula dividiendo la población económicamente activa (ocupados más desocupados) entre la población total. En contraste, la tasa de inactividad se calcula dividiendo la población que no pertenece a la PEA entre la población total.

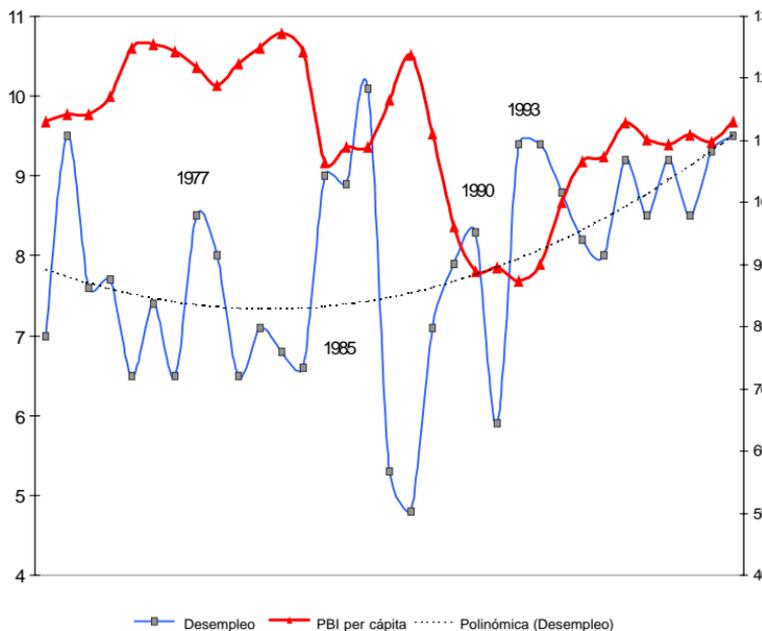
⁹ Cuando hablamos de desempleo nos referimos al desempleo abierto. Cuando queramos referirnos al desempleo oculto —que es la otra forma de desempleo, pero que es más difícil de medir y, por lo tanto, más sujeto a controversia—, lo haremos de manera explícita.

No siempre el desempleo ha alcanzado los niveles de los últimos años. En los setenta y en los ochenta la tasa de desempleo tuvo un comportamiento similar, situándose en promedio en 7.5%, registrando tasas cercanas al 10% en los momentos más álgidos del ciclo recesivo (1985) y tasas entre el 5% y el 6.5% durante el pico expansivo (1987 y 1976, respectivamente).

En los noventa el panorama cambiaría. En 1991, la tasa de desempleo desciende de manera sustancial para ubicarse en un reducido 5.9%, lo que se explica por un aumento del desempleo oculto como resultado de la recesión (recuérdese que la tasa de crecimiento del PBI fue de -12.9% en 1989 y de -5.4% en 1990) de los años precedentes, que habría desalentado a muchos en la búsqueda de un puesto de trabajo, hasta el punto de hacerlos salir del mercado laboral¹⁰. En 1990 el desempleo oculto aumentó fuertemente y, a partir de entonces, se ha mantenido relativamente estable. Esta elevación del desempleo oculto constituye una primera explicación de la moderada tasa de desempleo en el contexto de la implementación de un drástico programa de ajuste estructural, pues un desocupado que deja de buscar trabajo, sea cual fuere el motivo, sale de la PEA y, por lo tanto, en las estadísticas oficiales sencillamente deja de ser desempleado.

En 1992 la contracción del PBI fue de -0.4% y la tasa de desempleo aumentó drásticamente respecto al año anterior, situándose en 9.4%. A partir de ese año y durante toda la década de los noventa la tasa del desempleo va a estabilizarse, con algunos altibajos, entre 8 y 10%. El nuevo siglo no marcaría un cambio de este indicador, la tasa de desempleo se mantiene en las fronteras del 10%. Es decir, en términos generales, la

¹⁰ Ese año la tasa de actividad fue de sólo 57.2%, la tasa más baja en los últimos años. Véase CEPAL, *Estudio Económico 1997-98*, p. 296.

Gráfico N°1

Fuente: INEI, Compendio Estadístico 2002.
 MTPE, Informes mensuales de empleo

tasa de desempleo se sitúa en un nivel más alto que el correspondiente a las décadas precedentes. Cabe señalar que los años ochenta se caracterizaron por el retraimiento de la producción y por la rigidez del mercado laboral, situación que se revertiría completamente en los noventa. Sin embargo, la tasa de desempleo creció¹¹ sensiblemente, no obstante la reforma laboral liberal que debía generar un mercado laboral más competitivo y por ende, de ajuste automático.

¹¹ Durante el periodo 1981-90 el crecimiento anual fue -1.2%, mientras que la tasa de crecimiento del PBI en el periodo 1991-97 fue de 5.5% anual. Véase Cuadro IV.1, página 60 en CEPAL, *Ibid.*

LA LEY DE OKUN PARA LIMA METROPOLITANA¹²

Una de las más consistentes relaciones consideradas en la política macroeconómica de una nación es la supuesta relación negativa existente entre la tasa de crecimiento del producto y el cambio en la tasa de desempleo. De acuerdo con ello, se han realizado diversas formulaciones econométricas encontrándose entre las más importantes a la identificada e interpretada por el economista Arthur Okun, conocida en la actualidad como la Ley de Okun¹³.

En aquella oportunidad, Okun encontró que la disminución de la tasa de desempleo de 1% de la fuerza laboral de los Estados Unidos se asociaba con gran regularidad al aumento del Producto Nacional Bruto de 3% por encima de su tasa de crecimiento tendencial. Con ello, el análisis realizado demostró que cuando la economía sale de una recesión, la producción aumenta en una proporción mayor que el empleo¹⁴, y cuando entra en una recesión, la producción disminuye en una proporción mayor que aquella en la que disminuye el empleo.

Para el caso de Lima Metropolitana se halló el siguiente resultado de la ecuación de Okun, que dando forma a los términos encontrados en la regresión, se tiene:

¹² Versión resumida del texto publicado por Raúl Mauro en *Microempresa y empleo: entre el desempleo y la sobrevivencia*, DESCO, 2002

¹³ Okun, Arthur M. (1962) *Potential GNP: Its Measurement and Significance. Proceeding of the Business and Economics Statistics Section, American Statistical Association* (Washington D.C., American Statistical Association), pp. 98-103. Reimpreso en Okun, Arthur M. (1983) *Economics for Policymaking*, MIT Press, Mass, pp. 145-158.

¹⁴ Para la actual coyuntura económica del país, este hecho sería perfectamente aplicable. Estamos saliendo de una recesión prolongada y, en ese contexto de acuerdo con Okun, cabe esperar que el empleo venga creciendo a un ritmo menor que el del empleo.

$$\Delta\mu = -0.1175 \times (y_t - 0.0234)$$

Identificando los parámetros:

$$P = -0.1175 \text{ ó } 11.75\%$$

$$C = 0.0234 \text{ ó } 2.34\%$$

Es interesante poder especular la relevancia del valor **C** hallado, recordando por supuesto la acotación hecha más arriba sobre la relativa baja significancia estadística del mismo. Se necesitaría por lo menos un crecimiento del 2.34% para poder mantener el nivel de desempleo en su tasa 'natural' disipando así las presiones de oferta poblacional que podrían incrementar su magnitud. Según Saavedra¹⁵ la tasa de crecimiento de la oferta laboral en Lima entre 1990-1995 fue de 2.9% promedio anual. Mientras que la tasa de crecimiento anual en ese mismo periodo del PBI de Lima fue de 4.0%, o sea casi el doble de la tasa mínima necesaria para mantener el desempleo 'intacto' en ese lapso de tiempo. Los resultados no hacen sino corroborar que precisamente en ese período se tuvo un pico en la tasa de desempleo de 9.9% en 1993 que luego fue reducida paulatinamente a 8.2% (habiendo comenzado la serie en 8.3% en 1990); siempre que se pudo mantener una tasa de crecimiento promedio anual mayor que el 2.3%, lo que aseguró que la tasa de desempleo se mantenga casi inamovible. El exceso se tradujo en el descenso del punto decimal en la tasa de desempleo.

Por otro lado, el valor **P** calculado nos confirmaría la fuerte reticencia a la creación de puestos de trabajo (o a su demanda) por parte de la economía en su conjunto. Apenas un 12%

¹⁵ Saavedra, Jaime (1999) *Empleo, productividad e ingresos en el Perú, 1990-1996*, OIT. Lima, Perú.

del exceso de crecimiento del PBI por sobre la tasa «natural» encontrada se traduciría en un incremento del empleo. Esto se encuentra prácticamente en consonancia con el pobre rol que ha cumplido el aparato productivo como agente demandante de mano de obra, que puede ser explicado por el sesgo reprimarizador de la política económica de los noventa.

Primero, tal como lo señala Saavedra¹⁶, las rigidices institucionales prevalecientes durante los años setenta y ochenta referentes a la contratación y despido de la mano de obra pueden haber tenido efectos sobre la velocidad de ajuste del empleo a sus niveles óptimos y finalmente, también habrían tenido efectos sobre la estructura del empleo, en tanto que incentivaron la contratación informal o la contratación temporal. Por lo tanto, para periodos de crecimiento del producto, el empleo crecería en una menor proporción, en particular si no existe certidumbre acerca de si tal expansión es permanente o no.

En segundo lugar, consideramos el período de los noventa, en el que las anteriores rigidices institucionales del mercado de trabajo han sido eliminadas (altos costos de despido, estabilidad laboral, sindicalismo, etc.) con el supuesto de que tales cambios tendrían un efecto positivo sobre la rotación del empleo y su ajuste ante las variaciones del producto. Sin embargo esto no se dio así.

También hay que considerar el hecho de que el sector informal y/o microempresarial fue la 'válvula' de escape para la absorción de la mano de obra que no lograba o no deseaba insertarse en el aparato productivo «moderno». Este hecho, junto con la práctica generalizada de contrataciones temporales iniciadas en los ochenta, facilitada a partir de los noventa,

¹⁶ Saavedra, Jaime (2000) *Estabilidad laboral e indemnización: Efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*, Grade-CIE. Lima, Perú.

presionó a favor de que el empleo se mantuviese en tasas ligeramente bajas.

Por último, asumamos que efectivamente a partir de los noventa ningún empleo 'adecuado' fue creado en la considerada «gran empresa», y que en la actualidad la tasa de desempleo se concentra principalmente en la pequeña y microempresa. Por todas estas evidencias empíricas podemos finalmente concluir que la reticencia del aparato productivo a contratar mano de obra está bien representada por el coeficiente β calculado.

Si observamos los valores reales y predichos por el modelo en el Gráfico N° 2 podemos notar que la tasa de desempleo presenta un comportamiento errático en la banda de ± 0.02 puntos porcentuales que apenas puede ser predicho en el período comprendido entre 1970 hasta más o menos 1980. A partir de entonces el modelo parece comportarse muy bien, exceptuando los valores pico, que en todo caso demuestran que la realidad «es más dramática» que lo que puede modelar la matemática; además de presentar fluctuaciones más fuertes con respecto al período anterior a los ochenta de aproximadamente ± 0.05 .

Estos «errores» de predicción de corto plazo en el modelo ocurren precisamente por las mismas razones que hacen que la relación entre el desempleo y el crecimiento no permanezca constante en el largo plazo. Tal como lo señala David Altig¹⁷, la tasa de desempleo captura sólo imperfectamente los cambios producidos en la tasa de crecimiento del PBI que depende fundamentalmente del nivel y de la tasa de cambio de la utilización del factor trabajo.

¹⁷ Altig, David y otros (1997) *Okun's Law Revisited: Should We Worry about Low Unemployment?* Economic Commentary Series, Federal Reserve Bank of Cleveland.

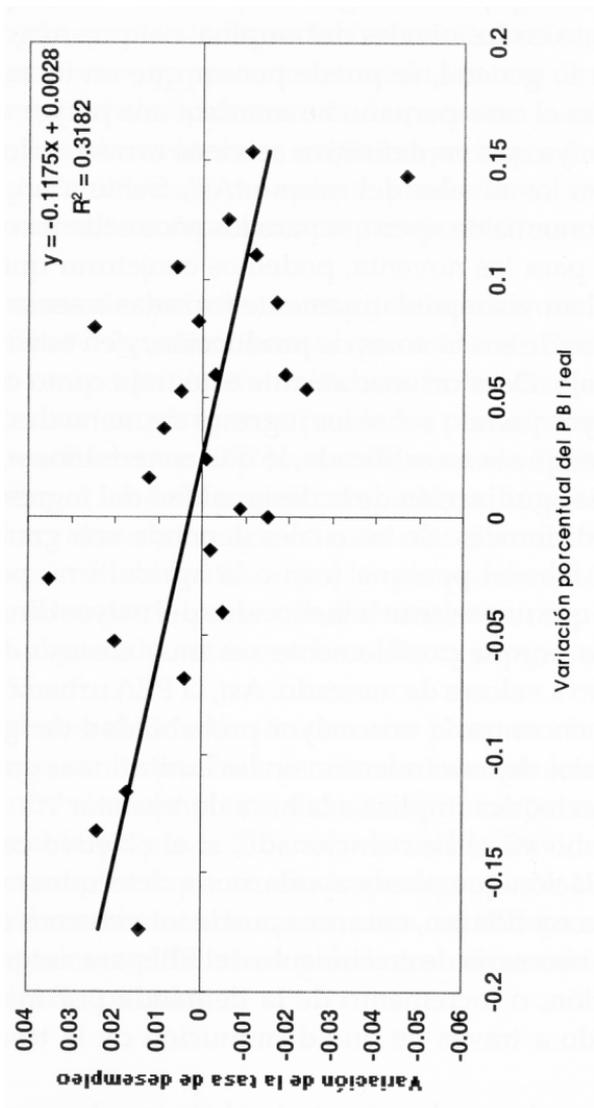
Es posible que no se pueda determinar con exactitud la contundencia con la que un incremento en el PBI aparejará, cualquiera que sea el argumento técnico o conceptual, un incremento en los niveles del empleo.

Por lo general, se puede pensar que un incremento en el PBI para el caso peruano no merezca una mayor demanda de trabajo, ya que en definitiva se viene arrastrando años de retraso en los niveles del mismo. Así, frente a un contexto de una economía de apertura para los años ochenta con un ajuste liberal para los noventa, podemos conjeturar que las empresas se han visto paulatinamente forzadas a ser más eficientes en el uso de sus factores de producción, y en este caso especial al trabajo. Desafortunadamente esto trajo como consecuencia un mayor premio sobre los ingresos de mano de obra calificada antes que la no calificada, lo que en términos sociales significa una agudización de la desigualdad del ingreso. Los sectores tradicionales, de los cuales depende una gran parte de la fuerza laboral peruana (como la agricultura, por ejemplo), puede que nunca sean beneficiados del mayor dinamismo económico porque posiblemente sea muy costoso de lograr ese objetivo a valores de mercado. Así, la PEA urbana calificada es la que encontraría una mayor probabilidad de 'ganar' en los beneficios del crecimiento, con las limitaciones que tal generalización teórica implica a la hora de 'ejecutar'.

Como ya se ha mencionado, si el objetivo es determinar una relación que pueda ayudarnos a determinar una meta de política económica, entonces puede interesarnos saber cuál es la tasa necesaria de crecimiento del PBI para asegurar una disminución, o incremento de la demanda por mano de obra, reflejado a través de una disminución de la tasa de desempleo.

Sin embargo, lo opuesto también puede ser posible, para efectos de conseguir un objetivo de la política económica. Si se

Gráfico 2:
Resultados de la regresión



desea conseguir una tasa de crecimiento del PBI del tanto por ciento, ¿qué niveles de empleo necesito asegurar o a qué ritmos debería crecer este? Por supuesto que esto nos llevaría a terrenos distintos de los que nos tiene acostumbrada la lógica del mercado. Esta sería una verdadera política de creación de empleo por parte del Estado, en el que se buscaría adecuar los requerimientos de recursos humanos con el capital humano óptimo que pudiesen asegurar rendimientos económicos mayores que los esperados o con una mayor eficiencia de los que se tendría si es que no se interviene. Sin embargo, esto no tiene por qué ser una política de intervención, en tanto que se logren reforzar los canales de información que permitan adecuar de mejor manera la mano de obra calificada, producto de una política educativa o de mejoras de retornos sociales y económicos, las que posibilitarían que efectivamente se tengan ganancias para todos.

EL SECTOR INFORMAL URBANO

A diferencia de los primeros siete años de los noventa, en que el sector informal urbano logró absorber mayormente a la PEA que quedó en situación de excedente luego de los procesos de reconversión laboral en el sector privado y de las privatizaciones de las empresas públicas, en el último quinquenio (1998 en adelante) pareciera que se estaría colmando su capacidad de absorción laboral, bien si lo consideramos como sector de «refugio» como de «primera opción».

El vertiginoso crecimiento que le cupo al sector informal urbano en los noventa cuestionó la visión que veía el crecimiento de este sector propio de los periodos de recesión económica, acentuando su condición de «refugio transitorio» de la mano de obra que resulta expulsada del sector asalariado formal y que luego lo abandona cuando se recupera la econo-

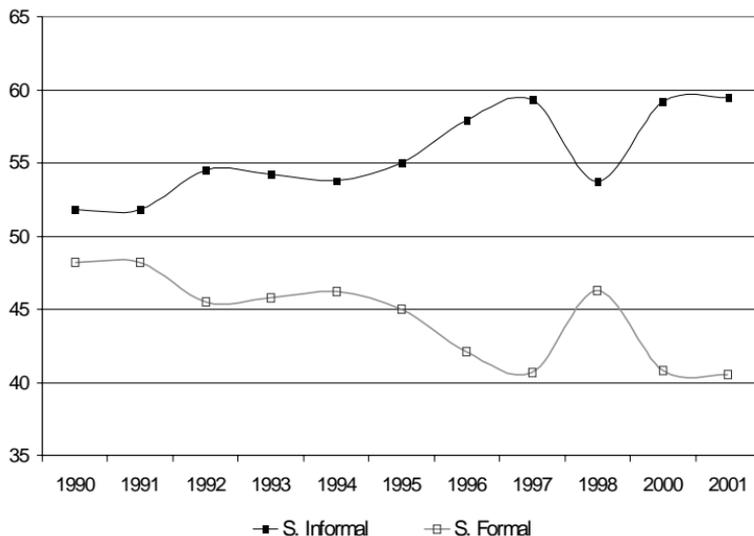
mía y aumenta la demanda de empleo en el sector moderno. En los noventa, junto con el crecimiento de la economía se dio un aumento sin precedentes en el sector informal urbano. Crece desde un 51.8% a comienzos de los noventa hasta un 59.3% en 1997.

Dicho crecimiento del sector informal urbano fue coincidente con la recuperación del aparato productivo en un contexto de fuertes recortes en el empleo asalariado formal. El crecimiento del sector fue alentado por políticas públicas que vieron en él el «seguro de desempleo» que operó como un amortiguador del desempleo formal que el ajuste estructural provocó. De «refugio transitorio» en los ochenta pasó a la categoría de «refugio permanente» en los noventa. Aparecía como la única opción de generación de ingresos de sobrevivencia para los cesantes.

La prolongada recesión que se inició en 1998 ya no habría hallado «sitio» en el sector informal urbano, ahora asediado no sólo por el desempleo proveniente del sector formal sino del propio sector informal. El desempleo formal aumentó a cerca del 10%, tasa que sería mayor de no haberse retirado parte de la PEA a la condición de inactiva y de no haber mediado la emigración laboral a países vecinos.

Entre 1997 y el 2001, la participación del sector informal urbano oscilaría entre el 59.2% y el 59.5% de la PEA no agrícola. Dejó su condición de «sector refugio» a las crisis económicas y habría agotado el dinamismo que le cupo durante la recuperación económica de mediados de los noventa. Al desempleado, formal o informal, sólo le estaría quedando la opción de la emigración como vía para la generación de ingresos.

Gráfico N° 3
Evolución % del empleo no agrícola
(1990 - 2001)



Fuente: OIT, Panorama Laboral 1997, 2000 y 2002.

LA RELACIÓN EMPLEO-PRODUCTO

No es necesario entrar en la discusión sobre la dinámica de la relación empleo-producto, o producto-empleo, para indicar que existe un nexo contable entre ambas variables, que toma en cuenta la productividad, como se muestra a continuación: si la producción sube más rápido que la productividad o si baja más rápido que ella, entonces tanto el empleo como el producto variarán en el mismo sentido. El Cuadro siguiente muestra las elasticidades producto-empleo para el período 1961-2003, las cuales indican el porcentaje en que cambia el empleo frente a una variación del 1% del producto.

Cuadro N° 2
Perú Urbano: Elasticidades empleo-producto, 1961-2003

Periodo	Var. % Empleo (*)	Var. % PBI	Elasticidad Empleo/Producto
1961/1940	1.8	5.3	0.34
1972/1961	2.8	5.3	0.52
1981/1972	2.9	3.8	0.75
1984/1981	-1.5	-4.3	0.35
1990/1986	-1.4	-6.5	0.22
1992/1990	0.3	1.3	0.19
1997/1992	4.2	7.9	0.53
2001/1998	-3.2	1.5	-2.16
2003(**)/2001	0.5	2.6	0.21

(*) Se ha considerado series de empleo asalariado urbano.

(**) Promedio de últimos doce meses hasta abril 2003.

Fuente: Para el periodo 1961 – 1997, MTPS (1998) «Hacia una interpretación del problema del empleo en el Perú». Boletín de Economía Laboral, Año 2, N° 8, Lima, Perú. Para el periodo 1998 en adelante, INEI (2003) *Informes de empleo*.

Se puede constatar que la elasticidad empleo-producto baja, dramáticamente, desde los inicios de los ochenta hasta los primeros años de la década siguiente, de 0.75 a 0.19. Esto significa que por cada punto porcentual de variación en el producto, el empleo aumentaba en 0.75% en los años setenta, mientras que a comienzos de los noventa, por los drásticos efectos del plan de estabilización, cada punto porcentual de crecimiento del PBI sólo generaba un aumento en el empleo de 0.19%.

En el período 1992–97, esta elasticidad aumenta, situándose en un nivel de 0.53. Esta relación no nos revela, empero, el

tipo o la calidad del empleo generado, asunto que es de importancia crucial. Casi en su totalidad, el nuevo empleo privado generado en los noventa recayó en los ámbitos de la microempresa de sobrevivencia y del autoempleo mayormente vinculado al comercio ambulatorio¹⁸. Dada la baja productividad propia de dichos sectores, la calidad del empleo generado, las condiciones laborales prevaletientes y los ingresos laborales configuraron un panorama de subempleo y trabajos de pobreza, en la medida que los ingresos pagados o conseguidos en dichos sectores no guardaban correlación con el capital humano presente en sus actividades y no alcanzaban a superar el costo de la canasta de pobreza.

Hay dos tipos de crecimiento. El crecimiento pro-pobre y el crecimiento no pro-pobre¹⁹. En el primer caso, la pobreza disminuye como consecuencia de la progresión de los sectores productivos más dinámicos, que son precisamente aquellos en los cuales laboran los más pobres, de modo que éstos encuentran más trabajo, incluso con mejores remuneraciones. En el segundo caso, eso no ocurre, los sectores de mayor importancia en la actividad económica generan poco empleo, y no favorecen a los pobres. En escenarios como este, se podría aliviar la pobreza extrema, pero tendría que hacerse poniendo en pie mecanismos redistributivos a partir del gasto social y no recurriendo a los mecanismos propios de los mercados laborales.

Esta clasificación del crecimiento no sólo se hace en función de la variable pobreza, también se toma en cuenta el asunto del empleo. Desde ese punto de vista, una condición necesi-

¹⁸ Gamero y Humala, Op Cit.

¹⁹ The World Bank (1998) *Perú: Poverty comparisons*. También véase: Patnaik, Prabhat (1997) *A note on the redistributive implications of macroeconomic policy*, SEDEP/UNDP, Jawaharlal Nehru University.

ria, pero no suficiente, para que un crecimiento sea pro-pobre es que la elasticidad empleo-producto sea elevada. En ese sentido, el tipo de crecimiento del periodo 1992-97 se presentaba bajo mejores auspicios que los de la década precedente²⁰. Empero, no se debe olvidar el sesgo creado por el subempleo, ya que los subempleados —con ingresos por debajo de la línea de pobreza— también son considerados dentro de la PEA ocupada y, por lo tanto, son contabilizados al momento de estimar el incremento del empleo.

LA RELACIÓN POBREZA-PRODUCTO

La CEPAL²¹, de otro lado, ha estimado el impacto del aumento en el PBI per cápita sobre la disminución de la pobreza en los países de la región. Los coeficientes de dicha elasticidad —pobreza/PBI per cápita— indican el impacto diferenciado del crecimiento económico en atención a la naturaleza interna del mismo. No resulta lo mismo, en términos de su impacto sobre la generación de empleo, un crecimiento económico liderado por los sectores primario exportadores que otro liderado por la agro industria, la manufactura y la actividad de servicios de alto valor agregado.

El aumento del empleo como secuela de la expansión de la actividad interna tiene una repercusión directa sobre la disminución de la pobreza dependiendo de su calidad. Es así que si

²⁰ Las cifras del INEI muestran una disminución de la pobreza en dicho periodo que no se condice con las elevadas tasas de expansión del PBI como bien se señala en más adelante. Por otro lado, si se toma en cuenta la variable empobrecimiento, se observa que la población que se acerca a la línea de pobreza sin llegar a ser pobres aumenta. Gamero, Humala, Mauro (2000) *Crecimiento y pobreza un comportamiento diferenciado*, INEI. Lima, Perú.

²¹ CEPAL, *Panorama Social 2000-2001*. Santiago de Chile.

hay un aumento de empleos de buena calidad, de mayor productividad y pagadores de mejores ingresos, habrá un correlato de mayor disminución en las tasas de pobreza.

Para el Perú, en el periodo 1991–2000, se ha estimado un coeficiente de elasticidad pobreza/PBI per cápita en un rango que se ubica de 0.17 a 0.34²². Esto supone que por cada punto porcentual de aumento en la producción per cápita, la pobreza disminuirá entre 0.17% y 0.34%. Este último coeficiente, en el contexto de la región, resulta de los menos favorables. Su explicación debe residir en las características del modelo primario exportador incentivado en los noventa.

El Cuadro No. 4 nos muestra que hasta comienzos de los ochenta el mercado de trabajo se encontraba prácticamente equilibrado, con desempleo estructural que se mantenía alrededor del 7%. La tasa de crecimiento de la demanda era muy similar a la tasa de crecimiento de la oferta, aun cuando desde comienzos de los sesenta, esta última presenta un salto en su crecimiento a causa de una serie de factores, como la disminución de la tasa de mortalidad, la migración del campo a la ciudad, la mayor participación femenina en el mercado laboral, entre otros factores. Este aumento en la oferta de trabajo fue compensado con un aumento casi similar en la demanda de trabajo, debido al proceso de industrialización y a la mayor participación del Estado como generador de empleo.

²² Esta significativa diferencia tiene su explicación en la fuente utilizada. En el primer caso la cifra de 0.17 se origina en que el Instituto Cuánto encontraba, para 1991, una tasa de pobreza más alta a la del Rio Poverty Group. Para el año 2000 no hay diferencia. Es por ello que al tomar como referencia un valor más alto la variación porcentual sale menor que en el otro caso.

Cuadro N° 3
Elasticidades pobreza/PBI per cápita

País	Periodo	Coeficiente de elasticidad	
		(P) /PBI per cápita	(I) /PBI per cápita
Argentina	1990-1990	-0.21	-0.23
Brasil	1990-1999	-2.45	-5.03
Chile	1990-2000	-0.85	-1.01
Colombia	1991-1999	-0.41	0.51
Costa Rica	1990-1999	-0.95	-0.87
Ecuador ^{b/}	1990-1999	-0.49	-4.27
El Salvador	1995-1999	-1.81	0.21
Guatemala	1989-1998	-0.90	-1.33
Honduras	1990-1999	-	-
México	1989-1998	-0.13	-0.11
Nicaragua	1993-1998	-	-
Panamá	1991-1999	-1.41	-2.12
Perú [†]	1991-2000	-0.17 ¹	-1.59 ¹
		-0.34 ²	-1.85 ²
Uruguay ^{b/}	1990-1999	-1.74	-1.74
Venezuela	1990-1999	-	-
América Latina	1990-1999	-0.69	-1.31

(P) Pobreza e (I) Indigencia.

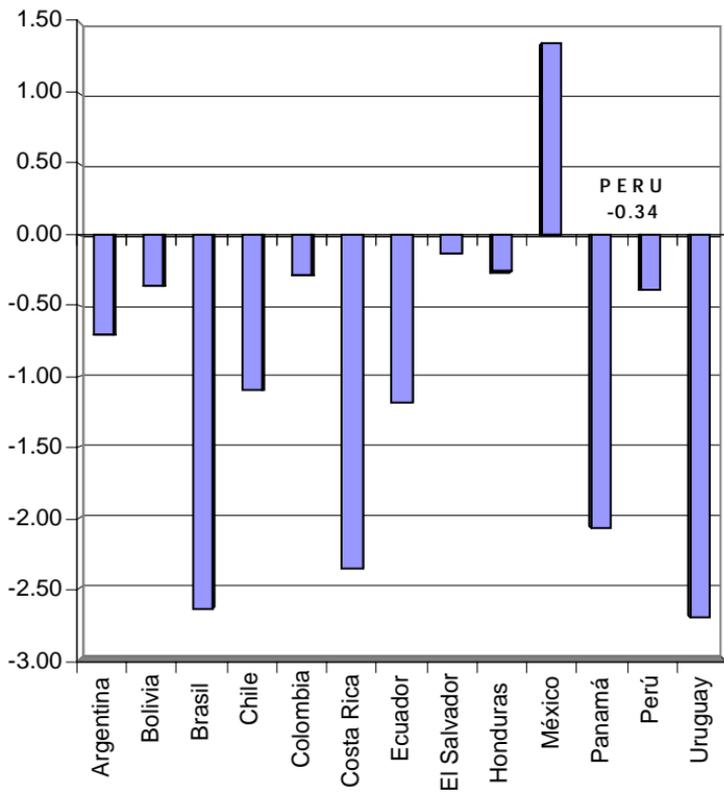
* Para el año 2000, en ambos casos, la fuente es el Instituto Cuánto, 2000.

¹ Para la cifra de pobreza del año 1991, Yamada y Ruiz, *Pobreza y Reformas Estructurales, Perú 1991-1994*, Universidad del Pacífico, CIES, 1996.

² Para la cifra de pobreza del año 1991, Rio Poverty Group.

Fuente: CEPAL, Op. cit.

Gráfico 4
Elasticidad pobreza producto (1990 - 2000)
Cifras anualizadas



Fuente: CEPAL, *Panorama social 2000*.

Cuadro N° 4

Perú Urbano: Estimación de las tasas de crecimiento de la oferta y demanda de trabajo, 1961-2001

Años	Tasa de Crecimiento anual de la Oferta laboral	Tasa de Crecimiento anual de la Demanda laboral (*)	Diferencia Anual de Crecimiento
1961/1940	1.8	1.8	0.0 (**)
1972/1961	2.9	2.8	0.1
1981/1972	3.2	2.9	0.3
1984/1981	2.8	-1.5	4.3
1990/1986	2.3	-1.4	3.7
1992/1990	2.5	0.3	2.2
1997/1992	4.1	4.2	-0.1
2001/1998	3.2	-3.2	6.4

(*) Estimada por la tasa de crecimiento observada en el empleo asalariado.

(**) La cifra de 0.04 ha sido redondeada a un decimal.

Fuente: Para el periodo 1961 - 1997, MTPS (1998) *Hacia una interpretación del problema del empleo en el Perú*. Boletín de Economía Laboral, Año 2, N° 8, Lima, Perú. Para el periodo 1998 en adelante, INEI (2003) Informes de empleo.

También se puede apreciar que, aun cuando la tasa de crecimiento de la oferta laboral decae a partir de los ochenta, la crisis económica origina que la capacidad de absorción de mano de obra decaiga más, llegando incluso a tener tasas de crecimiento negativas, razón por la cual el balance entre el crecimiento de la oferta y el de la demanda se desequilibra dramáticamente hasta comienzos de los noventa, creando la necesidad del desarrollo de actividades informales para asegurar la supervivencia de vastos sectores de la población, pues se carece de un adecuado sistema de protección social. Y, si alguno

existe, éste se revela tremendamente insuficiente frente a las exigencias de la desocupación²³.

Para el periodo de la última recesión, 1998–2001, si bien la PEA crece a un ritmo menor que en el periodo previo, la caída en la demanda de trabajo —de igual magnitud pero de signo contrario al aumento de la oferta laboral, -3.2%— genera un aumento del desempleo que ya no habría encontrado «refugio» plenamente en el sector informal urbano como lo hiciera anteriormente.

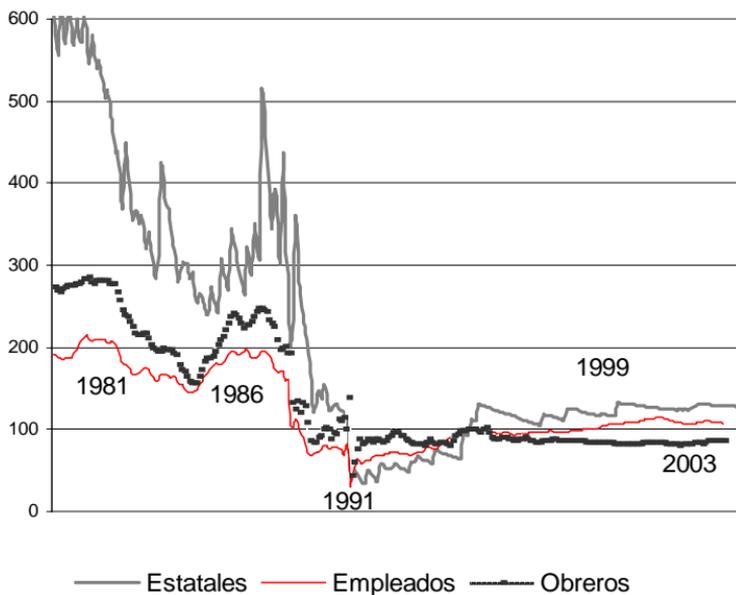
La salida de la recesión, que aconteció en el primer semestre del 2002, como lo señala Okun, viene acompañada de un crecimiento del producto mucho mayor que la demanda de trabajo. La elasticidad empleo–producto hallada para el periodo 2001–2003, 0.21, estaría corroborando tal apreciación. Para que la absorción de empleo empiece a «sentirse» se requiere no sólo que se mantenga una elevada tasa de crecimiento en el PBI sino que dicho crecimiento descanse en los sectores más vinculados al mercado interno o a los sectores con mayor valor agregado. Igualmente, para que sea sostenible el crecimiento económico se requiere que el impulso del consumo se acompañe de un aumento de la tasa de inversión.

LOS INGRESOS DE LA PEA

El problema del mercado de trabajo en el Perú es más que nada un problema de bajos ingresos, lo cual se ve reflejado en los altos niveles de subempleo tanto por horas, como por in-

²³ Algunos autores, Yamada entre ellos, consideran a la CTS como una forma de seguro de desempleo. Sin embargo en los países europeos, en donde hay seguro de desempleo, existe también la indemnización por el despido. En todo caso esa forma alterna de seguro de desempleo se muestra insuficiente, además que ella beneficia sólo a una minoría de la PEA.

Gráfico N° 5
1994 = 100
Evolución de las remuneraciones reales (1981 - 2003)



Fuente: INEI, Compendios Estadísticos, 1994- 2002.

gresos. Así, la tasa de subempleo fluctuaba en Lima entre el 20 y el 30% en los años setenta aumentando entre el 30 y el 40% en casi toda la década de los ochenta. Pero, prácticamente se duplicó a raíz de la hiperinflación de fines de dicha década²⁴.

Con la nueva metodología de medición aplicada a partir de 1995, se redujo estadísticamente la tasa de subempleo por

²⁴ Bernedo, J. (2000) *El problema del empleo en el Perú*. CEDAL, Lima, Perú.

ingresos²⁵. Pero, aún así, casi la mitad de la PEA se encuentra en una de estas formas de subempleo.

Si bien, y como secuela del final de la hiperinflación, los ingresos reales dejaron de perder capacidad adquisitiva, la recuperación salarial que acompañó la recuperación de la actividad económica hasta 1997 no permitió alcanzar los niveles de ingreso real previos a la hiperinflación. Hoy en día, para todo efecto, los ingresos salariales están ligeramente por encima del nivel adquisitivo de 1994.

¿Todo tiempo pasado fue mejor? A tenor del gráfico presentado parece que sí. Pero no el pasado inmediato de los noventa, sino uno más lejano, el de comienzos de los ochenta, en el coletazo del periodo de políticas orientadas hacia el mercado interno y la sustitución de importaciones. Hoy los niveles remunerativos de los empleados públicos tendrían que multiplicarse por 5, el de los empleados del sector privado por 3 y el de los obreros por 2 para recuperar esa historia salarial que la hiperinflación y el ajuste estructural están colocando en el diván de los recuerdos²⁶.

La drástica disminución del número de trabajadores sindicalizados, la irrupción de un marco institucional adverso a los derechos del trabajador y el aumento vertiginoso de la informalidad generaron un entorno poco propicio para un

²⁵ Según explica el INEI, hasta 1994, el subempleo invisible se calculaba tomando como ingreso mínimo referencial, el salario mínimo legal de enero de 1967, indexado por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Sin embargo, debido al fuerte proceso inflacionario que vivió el país entre 1987 y 1990, se sobredimensionó el monto del ingreso referencial, llevándolo a US\$ 412. En tanto que en Ecuador era de US\$ 90, en Chile de US\$ 122 y en Paraguay de US\$ 140, determinando para el Perú una tasa de subempleo invisible del 73.5%, mientras que en Ecuador era de 6.3%, en Chile de 8.2%, y en Paraguay de 11.8%. En consecuencia se determinó tomar un ingreso mínimo de referencia.

²⁶ La República, 29 de mayo 2003.

proceso más acelerado de recuperación salarial. Por otro lado, la apertura comercial y los procesos de reorganización industrial demandaron en mayor medida mano de obra más calificada (nuestro recurso escaso) que la de baja calificación (nuestro recurso abundante, relativamente). Si a los elementos anteriores, le añadimos la presencia de una política social que se financió a partir de los ingresos de los trabajadores formales en un proceso perverso de redistribución del ingreso —de los estratos medios a los más pobres, dejando incólumes al estrato de mayores ingresos— tenemos el panorama laboral completo.

En ese escenario no es de sorprender que la distribución de los ingresos laborales se haya deteriorado drásticamente entre 1991 y el 2001 (Ministerio de Trabajo, 2002). La reforma laboral liberal, lejos de disminuir el desempleo habría ocasionado una mayor inequidad, hoy visible.

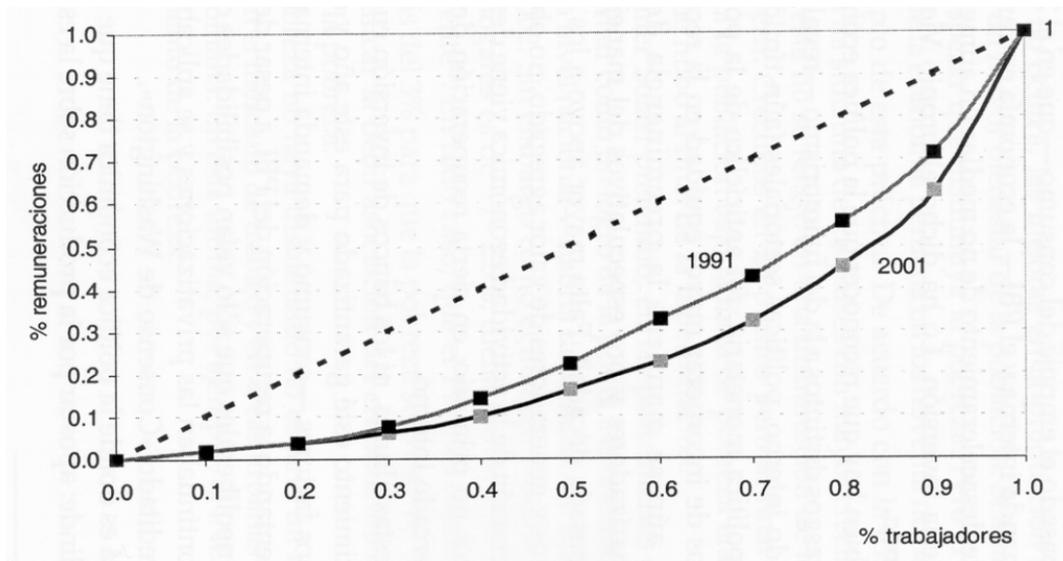
Vinculado con lo anterior está el tema de los bajos niveles salariales. Para Lima Metropolitana, que es el mercado que paga mayores remuneraciones; el informe al mes de abril del INEI encuentra un promedio de ingresos mensuales que no excede los 900 soles. Por lo demás, es sabido que este promedio esconde una tremenda dispersión de los ingresos salariales: en la cota inferior, un salario mínimo de 410 soles (ojo: que no se mueve desde hace tres años) y en el extremo superior, ingresos de los funcionarios públicos y privados que están en estándares internacionales.

¿MEJORARÁN EL EMPLEO Y LOS SALARIOS?²⁷

En julio de este año se cumplirán dos años del gobierno del Presidente Toledo. Con cifras macroeconómicas que resal-

²⁷ IDL, Revista *ideele*, N° 154, mayo 2003.

Gráfico N° 6
Lima metropolitana: Curva de Lorenz de obreros y empleados en empresas de más de 10 trabajadores, junio de 1991 y junio de 2001



Fuente: MTPE, Boletín de Economía Laboral N° 22.

tan en medio de las turbulencias de la región, la población aún no percibe mejoras a nivel del empleo y de sus ingresos. Los buenos vientos de la macroeconomía están llegando a término y, pasado el empuje del consumo —que en el 2002 impulsó la demanda interna y el PBI— la economía entraría en un proceso de desaceleramiento de no mediar un aumento significativo de la inversión. Lo ha dicho el propio Viceministro de Hacienda.

Si bien hay que reconocer que la política económica actual tiene rasgos distintos a la del fujimorismo —revalorización del mercado interno, políticas sectoriales (aún tímidas), cambios en la política monetaria, rol anticíclico de la política fiscal e indicios de incorporar mayor equidad en la recaudación fiscal—, aún se mantiene la preeminencia de los rasgos reprimarizadores y pro especulativos del manejo económico de la pasada década²⁸. Falta mayor apoyo a los sectores productivos y generadores de valor agregado, no obstante que la recuperación de la actividad económica viene descansando en el sector no primario, en cierta recuperación del consumo y del mercado interno.

A estas alturas, ni los bancos de inversión cuestionan que el crecimiento esté garantizado para este año y el próximo y que esos factores —consumo y demanda interna— continuarían alentando la recuperación del PBI, a pesar del desencanto de los neoliberales que sólo veían posibilidades de crecimiento si continuaban las privatizaciones y se aplicaba más del ya desacreditado «Consenso de Washington».

Acá es donde la política económica tiene que hacer un claro deslinde: apostar por la producción sobre la especulación y

²⁸ Al momento de redactar el presente artículo resulta aún incierta la suerte del impuesto a las ganancias de capital, propuesto por el MEF. El lobby del capital financiero aduce que se trata de una «industria naciente» y que por tal razón necesita de incentivos.

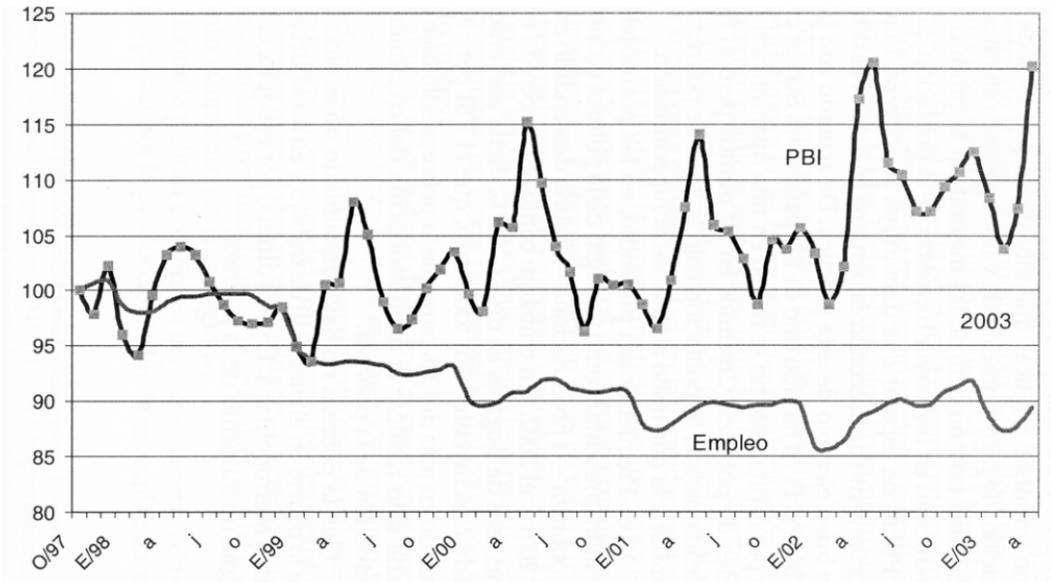
rentismo (finanzas y recursos primarios), lo cual no significa sino impulsar políticas que incentiven procesos de transformación, de incorporación de valor agregado en tales sectores. Mientras esto no ocurra, las mejoras en la producción no se traducirán en un mayor bienestar de la población. Si aumenta el PBI es de esperar que disminuya la pobreza. Pero el comportamiento de la economía peruana en los noventa no ha sido un buen ejemplo de esta práctica. De acuerdo con la CEPAL, si bien el Perú ha sido uno de los países con mayor crecimiento per cápita, este no se reflejó en una disminución de los niveles de pobreza. Crecimos en 20 puntos pero al final de la década pasada la población bajo la línea de pobreza era muy similar a la que hubo al final de la hiperinflación.

El ex-Premier Solari pretendió, en las postrimerías de su gestión, presentar como un logro de la política económica que la pobreza —a nivel nacional— habría descendido en 0.2 entre el 2001 y el 2002. Sin embargo como el margen de error de la encuesta de hogares es de +/- 2.5%, dicha aseveración no es nada concluyente²⁹. En todo caso, que el PBI per cápita haya crecido en más del 3% para que la pobreza sólo baje en 0.2, no haría sino ratificar la débil asociación del crecimiento con la reducción de la pobreza.

Que la pobreza no haya disminuido no es sino un reflejo de lo ocurre en el mercado de trabajo y en áreas urbanas como Lima Metropolitana. En esta última, por ejemplo, el INEI con-signa un aumento de la pobreza.

29 Ver en este mismo libro el artículo de Raúl Mauro.

Gráfico N° 7
PBI y empleo urbano
 Octubre 1997 = 100



Fuente: INEI, Informes de indicadores económicos y de empleo.

Las cifras de empleo, por su parte, nos están indicando que la economía aún no es capaz de absorber todo el desempleo generado durante la recesión y, más aún, que se está lejos de la situación que había 5 años atrás. Por lo demás, este comportamiento del empleo, que crece con rezago frente al producto ya lo ha señalado Okun para el caso de las economías que están dejando, precisamente, la recesión (ver la ley de Okun en este mismo texto).

Aparentemente se está estabilizando el nivel de empleo urbano pero en condiciones todavía muy precarias, como lo señala la aún baja elasticidad empleo-producto. Si bien la recuperación del consumo y del mercado interno han permitido que los niveles de asalaramiento estén aumentando, no va a ser fácil revertir una década en la cual lo que primó fue el autoempleo y el micro empleo pero de muy baja calidad y productividad: por ende, incapaz de remunerar adecuadamente a los trabajadores. Y esto no es un defecto intrínseco a la microempresa. El problema es la ausencia de un contexto macro económico e institucional que aliente el desarrollo de la microempresa productiva, que le permita encadenarse a las empresas más dinámicas, que le permitan acumular y que deje de encubrir el subempleo masivo. Mientras esto no ocurra no puede pretenderse que la microempresa resuelva los problemas de empleo que son responsabilidad de la política económica.

En resumen. La recesión ya acabó. En ello tiene mérito los cambios en la política económica pero ¿cuándo se traducirá esa mejora en menor pobreza, más empleos y mejores ingresos? Ya van dos años...