

*Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad  
en el Perú de los 2000*

EFRÁIN GONZALES DE OLARTE

INTRODUCCIÓN

La principal paradoja de la economía peruana es que crece en conjunto y, sin embargo, para la gran mayoría ese crecimiento no se siente en los bolsillos. Se trata de un crecimiento sin redistribución que ha creado una “falla social” que dificulta tanto el desarrollo económico como la gobernabilidad democrática. ¿Tal situación es el resultado de trece años de políticas económicas y reformas institucionales neoliberales o es un problema más estructural?

El Consenso de Washington fue aplicado en el Perú, probablemente, con mayor prisa que en cualquier país latinoamericano y produjo la ilusión de un renovado crecimiento (1993-1998) mientras hubo abundancia de capitales en el exterior. La combinación de reformas —privatización y flexibilización laboral— convirtieron al Perú en un lugar atractivo para ávidos capitalistas a los que les sobraban recursos financieros y buscaban donde invertir. Si a esto se agrega que el gobierno fujimontesinista, con el beneplácito y apoyo de los empresarios y los organismos multilaterales, ofreció una imagen de firmeza y estabilidad, que le ayudó a generar una imagen de credibilidad. Sobre esta base fue fácil atraer capitales extranjeros, los que invirtieron en el Perú más de trece mil millones de dólares en los últimos diez años. Así, se comenzó a atribuir a estos capitales el don de generar crecimiento económico. Es evidente que inversiones nuevas siempre traen crecimiento inmediato; lo importante es saber si también lo traerán en el largo plazo. Sin embargo, se instaló la idea de que sin inversión extranjera no habrá ni crecimiento ni empleo. Esta idea, siendo una idea económica, se ha convertido en una

“función objetivo” de la política, es decir, cualquier turbulencia o inestabilidad política —hoy denominada con el anglicismo de “ruido político”— se convierte en un obstáculo para la inversión privada extranjera y, en consecuencia, para el crecimiento. Es decir, la receta hacia el crecimiento y la estabilidad política hoy pasa por el capital extranjero. Obviamente, todas estas causalidades no se han demostrado ni teórica ni empíricamente; en realidad, a ellas se ha reducido la ideología predominante.

Los sectores en donde el capital extranjero se enraizó son los que hoy dan la pauta del crecimiento. Desafortunadamente, estos sectores no generan mucho empleo, no transfieren tecnología o se articulan poco con los sectores nativos. Además, tendrán progresivamente un impacto negativo sobre la balanza de pagos, en la medida que estos capitales remesen sus ganancias y amortizaciones. En consecuencia, no sabemos mucho sobre los impactos de largo plazo de la inversión extranjera de los años noventa. Por el momento, tenemos el problema planteado: el crecimiento macro no parece tener efectos sobre el empleo, la equidad y la pobreza.

Estos cambios han transformado el Perú, pero aún no se observa que lo conduzcan a la senda del desarrollo estable y hacia la paz social y, quizás lo más importante, no se sabe si la nueva estructura económica es capaz de generar crecimiento por sí sola, o es necesario pensar en ajustes sustantivos. Las opiniones al respecto están divididas. Para los neoliberales, solo es necesario insistir y profundizar las recetas del Consenso de Washington y las reformas de segunda generación; para los no liberales, se hacen necesarios cambios profundos. Probablemente, la solución se encuentre en el medio; sin embargo, no es fácil tomar decisiones políticas tan solo aconsejados por la ideología. Es necesario contar con elementos de análisis que provengan del funcionamiento económico y de la teoría del desarrollo. En este ensayo, tratamos de reflexionar sobre las razones del crecimiento sin redistribución y sobre algunas pistas para salir de esta trampa.

#### EL INICIO DEL NUEVO CICLO DE LARGO PLAZO

En la década pasada, en el Perú cambiaron muchas cosas, pero el cambio del patrón de crecimiento ha sido el más importante y el menos analizado. Este cambio parece que también ha llevado al inicio de un ciclo económico de largo plazo. La razón de la falta de interés en este tema, quizás, radique en el hecho de que el debate se centró, más bien, en la dicotomía mercado-Estado,

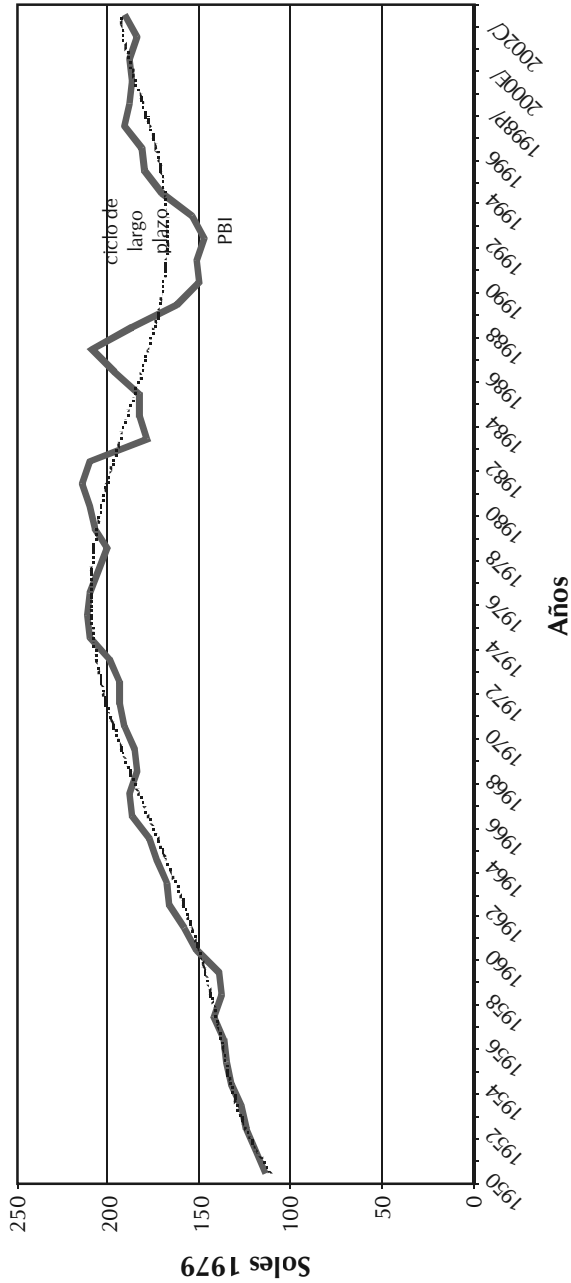
en los impactos de las reformas estructurales y menos en sus resultados productivos y distributivos. El énfasis de las reformas estuvo más en el cambio de la estructura de propiedad y en los incentivos para la inversión privada, antes que en los aspectos tecnológicos y de empleo.

No se dio el suficiente peso a la situación previa. No se tomó en cuenta que la estructura productiva existente, al inicio de las reformas, constituía la base de lo que sería el patrón de crecimiento que reemplazaría al modelo anterior de industrialización por sustitución de importaciones. Dado que las reformas se centraron en la privatización de las empresas públicas —básicamente en los sectores primarios y de servicios— y del sistema previsional, la “nueva estructura productiva”, en buena parte, corresponde a la vieja estructura de empresas públicas, es decir, corresponde a un modelo basado en los sectores primario-exportadores y de servicios. En realidad, el Perú pasó de un capitalismo de Estado a un capitalismo privado, cambiando de un modelo primario-exportador semi-industrial dependiente (PESID) a uno primario exportador y de servicios (PESER); este proceso estuvo acompañado por la flexibilización del mercado laboral. En este cambio es donde se debe buscar las explicaciones del crecimiento sin redistribución y sin reducción de la pobreza que se tiene ahora.

Cada modelo de crecimiento económico genera sus propios ciclos, de corto y largo plazo. El de largo plazo tiene que ver con el patrón de acumulación de capital; y el de corto plazo, con los sectores dinámicos productivos. El ciclo de largo plazo está básicamente determinado por el origen del financiamiento de la inversión, la tecnología aplicada en los sectores más dinámicos, la estabilidad de la demanda y la distribución del ingreso. El de corto plazo depende del sector de la economía que genere el dinamismo del resto y la estabilidad de su demanda.

En la figura 1, observamos el ciclo peruano de los últimos 52 años. Observamos que tuvo un ciclo de largo plazo cuya fase expansiva se produjo desde los años cincuenta hasta la mitad de los setenta; a partir de entonces, el ciclo declinó hasta entrar en crisis a finales de los años ochenta e inicios de los noventa. A partir de del periodo de 1993-1994 se observa lo que podría ser un nuevo ciclo de largo plazo; ello debido a que la crisis de largo plazo se ha resuelto cambiando de modelo económico del PESID al PESER, es decir, cambiando los determinantes del crecimiento económico y cambiando el medio de financiamiento de las inversiones. Hoy la inversión es mayormente privada, mientras que anteriormente el componente estatal era mucho

Figura 1  
Perú: PBI per-cápita 1950-2002



más alto. Además, ahora el financiamiento se hace con ahorro externo en los sectores más dinámicos; anteriormente, el Estado, si bien acudió a financiamiento externo, no invirtió en los sectores más dinámicos como la industria. El ciclo de largo plazo estará, en consecuencia, determinado por el modelo de acumulación cuyos componentes esenciales son: a) la inversión extranjera en los sectores dinámicos —minería y servicios—, b) la tecnología que aportan estos sectores, c) la distribución del ingreso a los factores con sesgo hacia las ganancias de las cuales se repatrian montos importantes (ahorro). Este modelo dependerá, en consecuencia, de la demanda internacional por minerales y servicios. El ciclo de corto plazo dependerá, como ha sido siempre, de las fluctuaciones de los precios y la demanda de minerales.

En líneas generales, el modelo es y será bastante dependiente de factores exógenos y externos. Ello ocurrirá a menos que las exportaciones se diversifiquen hacia los sectores agroindustriales, de turismo y de servicios, o que se vuelva a una segunda industrialización exportadora.

En la figura 1, observamos que el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita aún sigue por debajo de los récords históricos alcanzados en la fase expansiva del modelo PESID. Lo más probable es que este modelo haga que la economía peruana entre en una fase expansiva de largo plazo, de unos 25 a 30 años, cuya tendencia se estaría confirmando en dos o tres años. Con este modelo se podrá alcanzar crecimiento macroeconómico, siempre que no hayan depresiones de precios de minerales o escasez de capitales en los mercados internacionales; sin embargo, si no hay cambios en la estructura productiva, lo más probable es que la macroeconomía vaya bien sin que la microeconomía mejore proporcionalmente. Ello ocurrirá a menos que el Estado peruano crezca de tamaño y sea capaz de redistribuir los frutos del crecimiento de los sectores más dinámicos hacia aquella población que no logra ser empleada o integrada económicamente.

#### EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO

Las principales características del cambio de la estructura productiva han sido las siguientes: 1) la desindustrialización relativa, que redujo la importancia del sector manufacturero de 23% del PBI en los años ochenta a 16% en los años noventa; 2) el gran incremento de la producción y las exportaciones mineras, que se duplicaron y probablemente se tripliquen en los próximos años; y 3) el incremento de la producción y del empleo en el sector servicios,

productivos y no productivos —hoy los servicios representan el 61% del PBI y el 60% del empleo—. Por todo ello, denominamos a este nuevo modelo como primario-exportador y de servicios (PESER).

Aparte de los pesos de los sectores, los cambios más importantes en el nuevo modelo vienen de tres lados: el tecnológico, el financiero y el institucional.

Con la reducción de la industria, obviamente, la actividad tecnológica se ha trasladado a sectores de servicios como las telecomunicaciones, los servicios personales y los entretenimientos; la casi totalidad de esta tecnología es importada. El sector minero-petrolero-gasífero, el más importante en grandes inversiones, cuenta con tecnologías que no se pueden difundir por la escala de los proyectos; en consecuencia, dicho sector no tiene efectos sobre el desarrollo de la minería más allá de la mina específica. Por el lado de las telecomunicaciones, la difusión tecnológica es mejor, pero la tecnología es importada. En consecuencia, los nuevos sectores dinámicos no generan difusión del crecimiento por la vía de la innovación o, inclusive, de la copia tecnológica.

Por el lado financiero, los sectores dinámicos tienen básicamente un financiamiento externo; en consecuencia, su ciclo financiero se abre y cierra fuera del Perú. Este fenómeno tampoco genera una mayor difusión financiera, entendida, por ejemplo, como una mayor profundización del crédito y un mayor acceso al crédito de inversión de largo plazo. Los inversionistas locales tienen que pagar las relativamente altas de interés del mercado doméstico, mientras que sus pares extranjeros tienen acceso a créditos más baratos. Este es un factor importante, aunque no el único, que ha inhibido inversiones, por ejemplo, en sectores industriales.

Desde el punto de vista institucional, las reformas neoliberales crearon un doble estándar de tratamiento a los capitales. Los inversionistas y empresas extranjeras condicionaron sus actividades a contratos de estabilidad tributaria y legal, mientras que, para los inversionistas peruanos, no se consideró tal situación. Este hecho ha generado varios fenómenos: 1) una situación de discriminación y de segmentación de incentivos, que ha tenido repercusiones sobre los planes de inversión y de innovación de empresarios peruanos; y 2) cualquier esfuerzo tributario para incrementar la bajísima presión tributaria que tiene el Perú —13% sobre el PBI— recae sobre los capitalistas y empresarios peruanos, y sobre los consumidores, que se tienen que ajustar. Debido a ello, se pierde, por un lado, competitividad y, por otro

lado, poder de compra, mientras que los inversionistas extranjeros tienen congelados los impuestos que pagan —si pagan—. Así, las altas utilidades de las empresas extranjeras reciben un subsidio de estos sectores para quienes las reglas son otras. El nuevo modelo ha incorporado un doble estándar de incentivos para la inversión y de obligaciones tributarias; este doble estándar afecta a las inversiones y al crecimiento con igualdad de oportunidades.

Ciertamente, la presencia del capital extranjero ha alterado la estructura de la propiedad de las principales empresas. Los principales dueños del Perú ya no son las famosas doce familias; además, con las privatizaciones, el Estado ha reducido su carácter de gran propietario. El efecto económico de este fenómeno se da sobre el régimen de acumulación y sobre la balanza de pagos, como ya lo indicamos, pero el efecto político lo constituye el hecho de que los intereses económicos extranjeros no tienen la posibilidad de una representación directa en la política y, por ello, lo hacen de manera indirecta. Los *lobbies* son los medios para que intereses sin posibilidad de representación política puedan influir en los medios políticos y de gobierno para beneficio propio. En otras palabras, la política se tiene que hacer de otra manera en este contexto y son estos *lobbies*<sup>1</sup> los que han logrado posicionar la idea de que el capital extranjero es imprescindible y que se debe hacer todo lo posible para atraerlo; se convierte, así, a la inversión extranjera en un resultado de la estabilidad política.

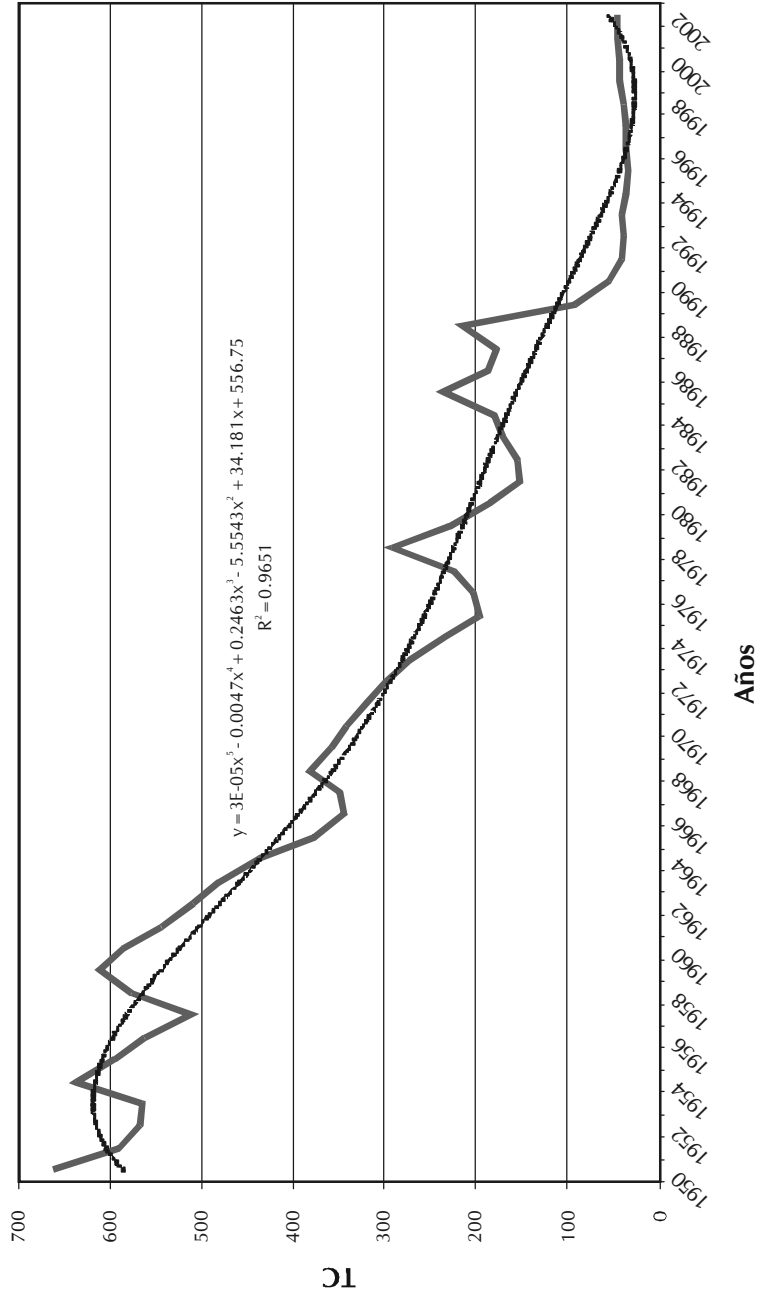
#### EL PAPEL INHIBIDOR DEL TIPO DE CAMBIO

Sin embargo, uno de los principales factores para que se haya dado esta reestructuración del modelo económico ha sido el atraso cambiario. Este atraso ha sido en parte generado por la dolarización post hiperinflación y reforzado por la gran entrada de capitales post ajuste estructural. En la figura 2 ilustramos la tendencia del tipo de cambio real en el Perú.

La tendencia a la baja del tipo de cambio real en el Perú no parece haberse iniciado con las reformas del Consenso de Washington; en esta etapa se estabilizaron en el nivel más bajo de los últimos cincuenta y tres años. Pareciera que el tipo de cambio fuera el reflejo de abundancia de dólares o

1. Los principales *lobbistas* son estudios de abogados, ciertos medios de comunicación y algunas consultoras.

Figura 2  
Perú: Tipo de cambio real multilateral 1950-2002



de sectores con alta rentabilidad diferencial como la minería, desde los años sesenta. Por ello, nos parece que el Perú padece de la “enfermedad holandesa”, por lo menos en los últimos quince años. Es decir, los sectores generadores de dólares tienen una rentabilidad tan alta que inhiben las inversiones en otros sectores. Es conocido que la mina Yanacocha tiene un costo de producción por onza de oro de aproximadamente 100 dólares. Si tomamos en cuenta que el precio internacional del oro se encuentre cerca a los 400 dólares, la rentabilidad es obviamente alta. Para este nivel de rentabilidad, las operaciones mineras podrían seguir aún con un tipo de cambio más bajo, pues solamente afectaría las ganancias marginales; sin embargo, para otros sectores —agrícolas, agroindustriales o industriales—, un tipo de cambio más bajo sería fatal para cualquier plan exportador. La enfermedad holandesa inhibe así las inversiones en otros sectores no tan altamente rentables, que son la mayoría; por ello, su efecto es nocivo en el crecimiento de largo plazo.

En consecuencia, el principal problema de la sobreabundancia de dólares en el Perú es que el tipo de cambio tiende a la sobrevaluación; ello genera tres problemas: 1) Reduce las oportunidades de inversión para sectores con menores rentabilidades y productividades, sobre todo para aquellos sectores que compiten con las importaciones. Con este tipo de cambio no es posible, por ejemplo, una mayor industrialización, a menos que se utilice las mejores tecnologías y se produzca en escalas tan grandes que aún con el tipo de cambio vigente se pueda obtener altísimas productividades para competir con las importaciones o se pueda exportar. 2) Incrementa las importaciones, pues son relativamente baratas, con lo cual se favorece a los productores extranjeros y se desfavorece a los productores nacionales. 3) En ambos casos no contribuye a la inversión y la producción doméstica y, en consecuencia, no favorece a la generación de empleo; es este el efecto más sustantivo de la enfermedad holandesa.

Sin embargo, el atraso cambiario, por las mismas razones, abarata las importaciones de bienes de capital y tecnología, lo que hace que estos factores sean relativamente baratos para inversiones que podrían ser competitivas, si es que se hicieran con las escalas adecuadas para exportar o para sustituir importaciones. No obstante, dada las características del nuevo modelo, si estas oportunidades no las toman empresarios extranjeros, difícilmente las tomarán sectores nativos. Aparte de estos problemas, es notoria la baja capacidad empresarial en la innovación industrial.

## LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA, LA POBREZA Y LA CONTENCIÓN SALARIAL

Los efectos de este modelo sobre la distribución, la pobreza y la exclusión social han sido negativos. En diferentes estudios del propio Banco Mundial se señala que el Perú tiene uno de los índices de desigualdad más elevados de América del Sur y, lo que es más, este habría empeorado por causa de las reformas estructurales. Por otro lado, en el 2002, la pobreza afecta al 54% de la población —un porcentaje similar al que había al inicio de las reformas a inicios de los noventa—. Es decir, en términos absolutos, hoy hay más pobres en el Perú y, en términos relativos, no ha habido avances.

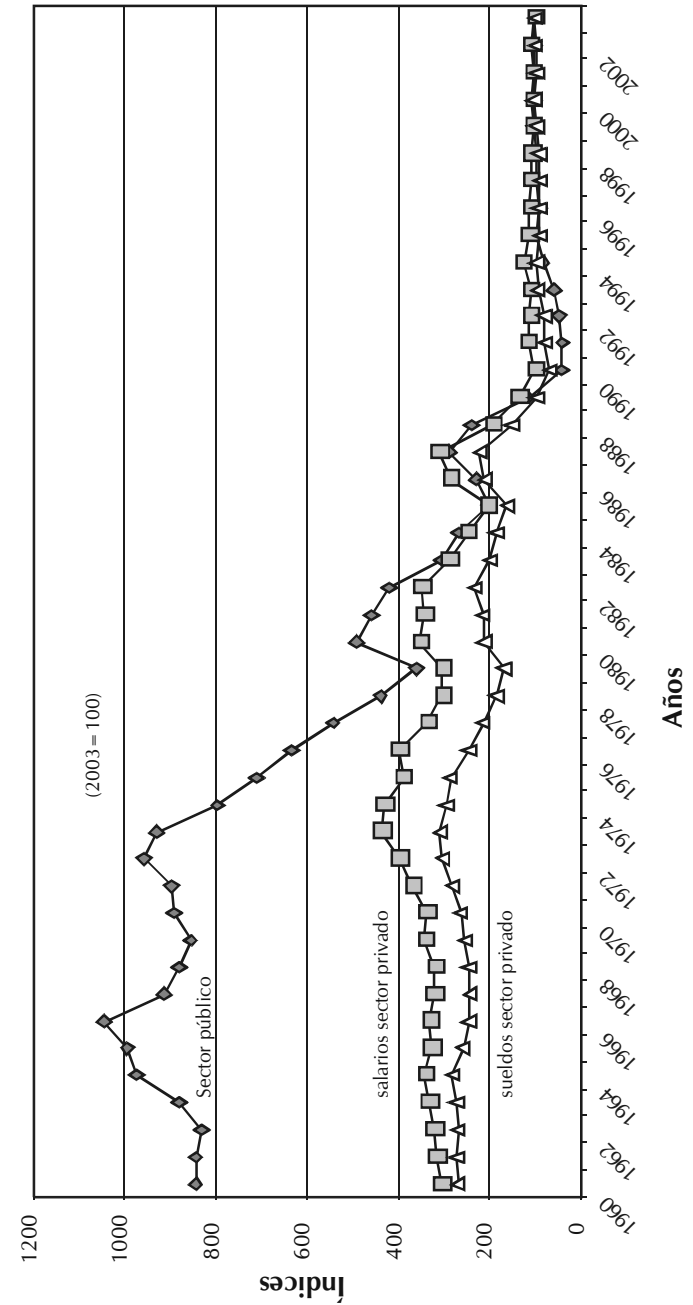
Uno de los principales factores para explicar la pobreza son los niveles de los ingresos laborales —sueldos y salarios—. Al mismo tiempo, los niveles de sueldos y salarios explican la situación en los mercados de trabajo. En la figura 3 observamos la tendencia de los índices de los sueldos del sector público y privado (salarios y sueldos).

Este cuadro impacta por la impresionante caída de las remuneraciones en el sector público que, en cuarenta años, se han reducido a un octavo, y de las del sector privado, que se han reducido a la tercera parte. Este fenómeno se agudizó con la hiperinflación y las reformas neoliberales que estabilizaron los salarios a la baja. Hoy el Perú tiene ingresos salariales muy bajos, lo que significa que la parte de los trabajadores en la distribución del ingreso se ha reducido ostensiblemente. Se estima en 22%<sup>2</sup> la parte correspondiente al factor trabajo en la distribución funcional del ingreso.

Esta reducción de sueldos y salarios ha sido un efecto combinado de la reducción de la demanda por trabajo desde los años setenta, la crisis de los años ochenta y la flexibilización laboral de los noventa —factores que dejaron en la calle a miles de trabajadores—. Además, esta reducción es consecuencia de una deliberada contención salarial, es decir, una tendencia del sector privado y público a no aumentar salarios, lo que, en buena cuenta, es resultado de la mayor oferta laboral frente a una demanda débil y selectiva. Este fenómeno ha generado varios efectos: 1) Con bajos sueldos y salarios, la demanda agregada es obviamente menor y cualquier política de activación

2. La última estimación fue la presentada, para el año 1996, en el anuario editado por Richard Webb y Graciela Fernández Baca (*Perú en números 1996: anuario estadístico*. Lima: Cuánto S.A.).

Figura 3  
Perú, Índices de sueldos y salarios reales privados y públicos 1960-2003

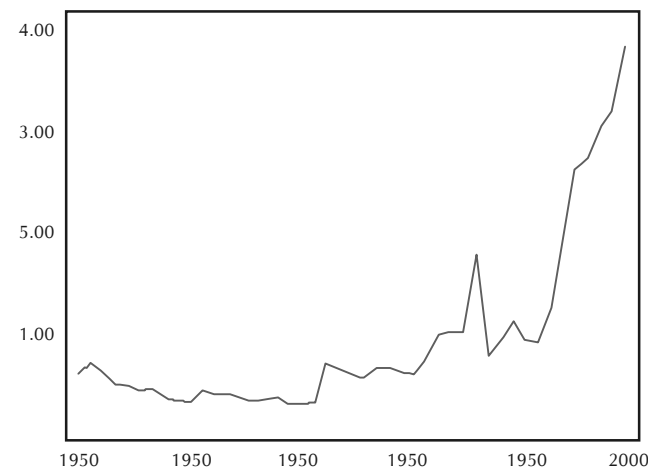


del consumo no ha de tener los efectos que tenía antes de la hiperinflación. 2) El exceso de oferta de trabajo no solo mantiene los sueldos hacia abajo, sino que presiona al subempleo por ocupación —que implica la subutilización de las capacidades laborales de los trabajadores—. 3) Ha debilitado las bases materiales para la sindicalización, pues, debido a la flexibilización laboral, los contratos de trabajo se han hecho muy inestables —generalmente, se establecen a plazo fijo y con un mínimo de beneficios sociales.

La contraparte de la contención salarial y la disminución del peso de los salarios en el ingreso nacional ha sido el incremento de las ganancias, las rentas y los sueldos de funcionarios de alto nivel, privados y públicos, en el ingreso nacional. En la figura 4, se observa que el ratio entre ganancias/salarios ha tenido un notable incremento en los años noventa. La concentración del ingreso del factor capital es un rasgo poco analizado y sobre el que no ha habido mucho interés en explicar sus causas, al punto de no generarse información por parte del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática o del Banco Central de Reserva desde hace mucho tiempo. Como se ha señalado, la última estimación al respecto data del año 1996; en ella, se estimaba que aproximadamente 7/10 del ingreso nacional eran por ganancias. Más allá de la validez de estas estimaciones, lo cierto es que existen signos de mayor riqueza en los sectores sociales de altos ingresos; ello conforma, frente a la contención salarial, un escenario de desigualdad aguda y de exclusión de los frutos del crecimiento.

Desde el punto de vista económico, la concentración del ingreso en el lado de las ganancias significa que el ahorro está más en las empresas que en las personas, lo que hace que la capacidad de inversión directa y de apalancamiento financiero sea mayor. El problema es que una buena parte de las empresas con mayores ganancias son extranjeras o tienen participación extranjera. Esto quiere decir que estas ganancias no están necesariamente disponibles para la inversión interna y, quizás, esta sea la causa de la reducción de la tasa de inversión interna. En otros términos, las posibilidades de crecimiento vía inversión basada en el ahorro generado domésticamente dependen de decisiones corporativas que el Perú y los peruanos no pueden controlar. En otras palabras, el crecimiento peruano es ahora, en buena parte, dependiente de las decisiones del capital extranjero.

Figura 4  
**Perú: ratio ganancias / salarios 1950-1996**



Por otro lado, si las decisiones de inversión son finalmente hechas dentro del territorio nacional, su efecto en el crecimiento y en el empleo dependerá del sector en qué se haga. Si los sectores que tienen mayores ingresos están en la minería, las finanzas y los servicios monopólicos, los efectos sobre el crecimiento y el empleo serán los mismos que los actuales. En consecuencia, se completará el ciclo del capital y del modelo económico vigente, que comienza con el ahorro externo que genera la inversión y termina con la repatriación de ganancias.

#### LA MACRO NO GOTEA, NI MENOS CHORREA, A LA MICRO

Esta frase se ha hecho popular en los medios de comunicación y en la opinión pública. Es decir, en el Perú se ha observado, desde mediados de los años noventa, la paradójica situación de que, en promedio, toda la economía crece, pero ello no se refleja en los ingresos de la mayoría de personas. Las causas de esta situación, que genera malestar social y que constituye la base de una amenaza social latente, son complejas y están inmersas en la serie de aspectos que conforman la nueva fase económica del Perú. La desindus-

trialización-primarización de la economía, la enfermedad holandesa, la concentración de la riqueza y la contención salarial son los factores que, en conjunto, explican la falta de distribución equitativa de los frutos del crecimiento.

La industria es por definición un sector que se integra con muchos más sectores que la agricultura o la minería; en consecuencia, si ella se reduce, la capacidad de multiplicación de la demanda y del empleo se reduce. Si la economía se hace más minera y primario-exportadora, su capacidad de articular internamente se debilita y los efectos multiplicadores son más bajos. Por lo tanto, un sol producido en el sector minero ha de repercutir, en el resto de la economía, menos que un sol producido en el sector manufacturero y, en consecuencia, sus efectos sobre el empleo y los ingresos serán reducidos y, dada una gran oferta de trabajo, los salarios tampoco serán altos o crecerán si hay crecimiento. Adicionalmente, como hemos señalado, la minería provee de divisas baratas, las cuales se utilizan directamente para importar; ello genera más empleo en el exterior antes que internamente. Por otro lado, los servicios —que son, en general, de escala variable y más intensivos en mano de obra— tienen la propiedad de depender de la demanda de los que previamente han generado un ingreso en otro sector; en consecuencia, si el sector productivo de bienes materiales (agricultura, minería, pesca, manufactura) no genera una masa de ingresos considerable, la oferta de servicios se irá a buscar ingresos mediante la prestación de una serie de servicios de baja calidad —muchos de ellos inútiles—. Por lo tanto, es en el sector de servicios donde se genera la mayor parte del empleo informal, por no decir del empleo de baja productividad. Esto se debe a que, en una buena parte del sector servicios, no se genera nueva riqueza, sino que se redistribuye lo ya producido o ganado. De esta manera, estos sectores no contribuyen mucho al crecimiento, sino, más bien, a atemperar las tensiones sociales por la falta de trabajo decente.

La enfermedad holandesa genera desincentivos a la inversión en sectores de bajas productividades. Debido a ello, inhibe la inversión en sectores con baja dotación de capital e intensivos en mano de obra poco o nada calificada y, por esta razón, frena la creación de empleo. Este hecho conduce al neurálgico problema del nivel del tipo de cambio, es decir, a la devaluación real progresiva como una solución para lograr dos objetivos: reducir las importaciones y promover las exportaciones, lo que podría incrementar el empleo por doble lado. Sin embargo, esta posibilidad, a menos que se haga de

manera progresiva, no es aconsejable porque podría hacer colapsar la economía peruana. Ello porque tres cuartas partes del endeudamiento interno están dolarizadas y porque, además, el impacto fiscal sobre el pago de la deuda pública externa y el impacto sobre la inflación podrían ser inmanejables. Por ello, si se quisiera salir de este entrapamiento, es necesario buscar instrumentos que logren generar incentivos similares a los de una devaluación, para, de esta forma, lograr que la inversión en sectores como la agroindustria, la agricultura y la manufactura sea atractiva. Para ello se requiere obviamente de políticas sectoriales y fiscales que tengan como objetivo incrementar las exportaciones no mineras y reducir las importaciones de bienes de consumo y de bienes intermedios. La enfermedad holandesa es un gran problema para promover empleo con ingresos decentes y persistirá en la medida que la inversión, en sectores para la exportación como la minería o el gas, siga siendo proporcionalmente mayor que la inversión en sectores más intensivos en mano de obra. Obviamente, preocupa que, en el futuro, los inversionistas más activos sigan siendo los grandes mineros extranjeros.

La desigualdad distributiva extrema, como la tiene el Perú, frena el chorreo e incluso el goteo del crecimiento macroeconómico hacia las microeconomías de los trabajadores y de muchas empresas de diferente escala. Como hemos señalado, habiéndose reducido la demanda de los trabajadores a un cuarto o a un tercio —las estimaciones existentes sugieren este rango— del ingreso nacional, el tamaño de la demanda por bienes de consumo es relativamente pequeño como para causar mayores efectos multiplicadores de inversiones, empleo e ingresos. Por otro lado, si la demanda por bienes de capital y tecnología proviene del ahorro empresarial —ganancias— y representa más del 50% del ingreso nacional, entonces su impacto sobre el nivel de actividad interno, empleo e ingresos, debería ser mayor; sin embargo, dicho impacto ha de ser relativamente menor dado que la mayor parte de bienes de capital y tecnología son importados. La demanda por bienes de capital dentro del Perú crea más empleo fuera que dentro.

Si tomamos el problema distributivo desde la perspectiva del 54% de peruanos que está por debajo de la línea de la pobreza, observamos que la capacidad de compra de este grupo social, que es muy pequeña, tiene una estructura que privilegia alimentos, algo de ropa y muy pocos servicios. Su demanda está orientada a consumir productos provenientes de la agricultura tradicional, del sector informal o de algunos servicios del Estado. Estos sectores, en su conjunto, tampoco conmueven los fundamentos productivos



y de productividad. En consecuencia, tampoco generarán mayores niveles productivos, empleo e ingresos. Es la trampa del equilibrio de bajo de nivel, equilibrio que solamente logra reproducir la pobreza.

Finalmente, la contención salarial originada en los años ochenta y reforzada en los noventa con la flexibilización laboral, que ya explicamos, ha hecho que las posibilidades de aumento de los salarios, por medios políticos y legales, sean prácticamente nulas. Los empleados del sector público no reciben aumentos prácticamente desde la década de los noventa; estos trabajadores son los que han sufrido la mayor compresión en las remuneraciones.

Este conjunto de aspectos determina, simultáneamente, las dificultades que tiene la economía peruana para que el crecimiento global logre favorecer a más sectores y ayude a reducir la pobreza. Es necesario agregar que el Estado no es capaz de contrarrestar los resultados de estos factores a partir del gasto público, dado que la presión tributaria es muy baja y la capacidad redistributiva del Estado se reduce por el peso, en el gasto corriente, del pago de la deuda externa pública y de las pensiones de jubilación. Estos factores limitan la capacidad de gasto a un 10% del PBI. Un Estado chico como el peruano es incapaz de contrarrestar los determinantes del crecimiento sin redistribución.

#### LA DESCONEXIÓN ENTRE ECONOMÍA Y POLÍTICA

Un resultado paralelo de la evolución económica de la última década ha sido el debilitamiento de la relación —si no desconexión— de la economía con la política. Pese a que el Perú ha tenido una estabilidad remarcable en los últimos diez años, una baja tasa de inflación, un déficit fiscal controlado, un tipo de cambio en un régimen de flotación, unas tasas de interés a la baja, unos salarios reales sin crecimiento y tasa de crecimiento cercana al 4% al año, existe, sin embargo, un descontento social que no está siendo procesado políticamente, lo que ha generado una inestabilidad política bastante visible. A la par que la popularidad del Gobierno —Presidente y Congreso— se mide hoy en un dígito, las calles y caminos son tomados por pobladores desesperados porque el Estado no les resuelve sus problemas. Los ministros, además, cambian a razón de un gabinete al año. ¿Cuánta inestabilidad política puede, pese al crecimiento económico, soportar la democracia?

Existe, pues, un divorcio entre logros económicos globales —estabilidad y crecimiento— y la popularidad del régimen. Además, quizás esto sea

más importante, existe una creciente incapacidad del Gobierno y del Estado para resolver los distintos conflictos que se han suscitado al retornar la democracia al Perú a fines del año 2000. Existen dos vías para tratar de entender este fenómeno: la económica y la política.

La vía económica se sustenta en la desconexión entre la macroeconomía y la microeconomía que acabamos de tratar. Mientras las personas no perciban que todos avanzan en la misma dirección, que todos ganan cuando hay crecimiento, que la inversión y el crecimiento se reflejan en el empleo o, por lo menos, que se tenga la sensación de que, en el futuro, se irán creando nuevas fuentes de ingreso y empleo, entonces la democracia no les es útil dado que las oportunidades económicas no sean favorables y los políticos y la política no sean medios eficaces para resolver los conflictos distributivos y de empleo. En realidad, las bajas aceptaciones que tienen el Presidente, el poder ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos son reflejo de la percepción sobre su incapacidad para resolver estos problemas.

La política atraviesa, más bien, una crisis un poco más compleja: la incapacidad del Gobierno —sobre todo del Presidente— de hacer cambios en el modelo económico —modelo percibido como la causa de la pobreza y de la falta de empleo—. En consecuencia, podríamos estar frente a una crisis de representación, ya que el Gobierno no representa los intereses y demandas de los que lo eligieron. En realidad, todas las promesas hechas por el Presidente antes y después de las elecciones de 2001 representaban, de alguna manera, las aspiraciones de los electores: mayor empleo, menor pobreza y mayor orden. Para lograr estas metas se requería de una política económica y de una estrategia de desarrollo distintas de las propuestas por el Consenso de Washington, que el gobierno no ha modificado ni menos ha abandonado. Al contrario, se ha situado más cerca de Washington mismo. Por ejemplo, es significativa la presencia de Pedro Pablo Kuczynski como ministro de Economía y de Richard Webb como Presidente del Banco Central de Reserva. Ellos fueron los únicos peruanos presentes en la célebre reunión de 1989 donde se acuñó el término de Consenso de Washington. Al nombrarlos y convertirlos en los principales artífices de las decisiones económicas, el Gobierno da la señal de que no habrá cambios en la vigas maestras de la política económica, es decir, de que el Fondo Monetario Internacional (FMI) seguirá marcando la pauta de la política económica. Si a esto agregamos las inocultables simpatías del presidente Toledo por el país donde hizo sus estudios superiores, entonces difícilmente habrá cambios. De esta manera, se

genera un *impasse* entre las aspiraciones de la población y los intereses de los organismos de Washington y del capital externo.

Al parecer, el Gobierno ha optado por la estabilidad económica según el Consenso de Washington y por la popularidad en el exterior a costa de su impopularidad interna. Esta decisión lo sitúa en una posición política débil y reduce su credibilidad. Si a ello agregamos que el partido del gobierno (Perú Posible), asemejándose más a una cooperativa de empleo que a un partido político, no tiene una propuesta alternativa en el plano político, ni en el plano económico; su participación se reduce a tratar de copar puestos públicos. Por esta razón, el partido de gobierno no ayuda a establecer la conexión política con la sociedad, como debería ser su función. Con una situación de esta complejidad, el riesgo es que progresivamente se pueda llegar a una crisis de gobernabilidad.

#### POR DÓNDE ESTÁN LAS SALIDAS

Catorce años después del inicio de las reformas apoyadas desde Washington, la situación peruana es la de estabilidad económica y crecimiento moderado acompañados de falta de empleo, desigualdad, pobreza y, debido a todo ello, descontento social y turbulencia política. Las dos etapas de este periodo, la primera autoritaria y la segunda democrática, han tenido como denominador común el mantenimiento de régimen de políticas económicas y la configuración de un nuevo modelo económico.

El nuevo modelo económico tiene una serie de factores que no permiten la mejora del empleo y la superación de la profundamente desigual distribución de ingresos. Si a estos agregamos la reducción de tamaño del Estado peruano —primero por la hiperinflación de fines de los ochenta, luego por las reformas neoliberales de los noventa y por las exoneraciones tributarias acordadas con extraña generosidad por la administración fujimontesinista—, entonces tenemos el cuadro completo del modelo. Si al Estado pequeño sumamos el PESER, difícilmente se podrán resolver los problemas de empleo, desigualdad y pobreza que aquejan al Perú. Por todo ello, la “falla social” se puede mantener.

Los intereses extranjeros, dentro de una ideología de globalización, se han convertido en los principales actores económicos —y hasta políticos—; de ellos depende el crecimiento. La atracción de la inversión extranjera, al haberse convertido en una condición *sine qua non* para salir de los pro-

blemas del Perú, muestra en realidad dos carencias. Por un lado, se asume que el ahorro interno no es suficiente y que, en consecuencia, no existe otra posibilidad que atraer al ahorro externo por medio de inversiones favorecidas con marcos legales y tributarios especiales. Por otro lado, se acepta implícitamente que la capacidad empresarial peruana no está a la altura de la situación. Por lo tanto, dos problemas esenciales del Perú hoy son cómo generar más ahorro y cómo tener empresarios más emprendedores y menos mercantilistas.

Todo parece indicar que estamos al inicio de un nuevo ciclo de largo plazo; por consiguiente, son esperables unos 20 a 25 años de tendencia al crecimiento. Como en anteriores oportunidades, el crecimiento se asienta en la exportación primaria minera y, desde el 2005, en la exportación de gas natural; es decir, estamos hasta cierto punto como en los años cincuenta del siglo pasado —solamente que en un país más urbano, más poblado, con mayor educación y con tecnología de información al alcance de casi todos—. En consecuencia, cabe preguntarse si un modelo primario exportador y de servicios es lo que puede resolver los problemas actuales. Nuestra percepción es que no, debido a las razones que hemos analizado.

Para que el Perú pueda comenzar a resolver sus problemas de empleo, ingresos, pobreza y exclusión se requieren algunos cambios objetivos y de percepción.

Los principales cambios de fondo están relacionados con algunos parámetros que no facilitan que el crecimiento chorree o al menos gotee y son, a nuestro juicio, los siguientes:

1. Es necesaria una estrategia de desarrollo humano en la que se incorpore metas de industrialización desde los recursos naturales y desde el capital humano. Esto significa que, de manera similar a como se hacen los planes estratégicos concertados en el nivel regional y local, se deberían hacer en el nivel nacional, con el objetivo de tener metas concretas de productividad, de empleo y de cambio tecnológico en aquellos sectores en los que el Perú tiene o tenga ventajas comparativas absolutas y ventajas competitivas. Para ello se ha de requerir una política macro un tanto distinta, una política que genere precios relativos que favorezcan las exportaciones industriales o de servicios. Es impostergable ir hacia un tipo de cambio más favorable a las exportaciones.

2. Es imprescindible que el Estado tenga más recursos. Por ello, es necesario considerar la revisión de los contratos de estabilidad tributaria —mediante la negociación concertada con los favorecidos—, la eliminación progresiva de las exoneraciones, la renegociación y/o reprogramación de la deuda pública externa —que incluya un acuerdo con el FMI para no incluir la inversión pública como parte del cálculo del déficit fiscal— y una descentralización fiscal cuyo objetivo sea lograr una mayor recaudación y una mayor eficiencia en el gasto público descentralizado.
3. Parte de las medidas anteriores tendrían también tendrían efecto sobre la tasa de ahorro, pues aumentaría el ahorro público. A partir de este aumento, el Estado debería atraer a la inversión privada por medio de su asociación en inversiones —complementarias o asociadas— relacionadas con exportación de bienes —agroindustria, manufactura, biogenética, farmacología— y servicios —turismo, franquicias por servicios, software—. Con todo ello se favorecería la generación de empleo y, por lo tanto, aumentarían los ingresos salariales, el consumo, las ganancias y, al final, el ahorro interno —de este modo, se generaría el círculo virtuoso de la acumulación centrada en un ciclo también interno.

Las percepciones, que son muy importantes para el desarrollo, también tienen que cambiar. Para ello, deben tomarse en consideración los siguientes aspectos:

1. Es necesario aceptar que el Consenso de Washington ha fracasado en la generación de empleo y reducción de las desigualdades y la pobreza, y que las reformas de segunda generación no son suficientes y es necesario pensar de manera práctica en función de las necesidades de un país como el Perú, que requiere más Estado en tamaño y en calidad, un Estado que no debe abdicar de ser conductor del desarrollo sobre la base de planes estratégicos concertados y sobre la base de políticas sectoriales modernas ejecutadas por los gobiernos regionales y de políticas sociales ejecutadas por los gobiernos locales. El FMI debería tener una menor injerencia en las políticas económicas; para esto es necesario recuperar la iniciativa y tener metas de largo plazo convertidas en políticas de Estado. Es indispensable pensar que se

pueden hacer cosas más efectivas que las creencias neoliberales en soluciones únicas.

2. Es necesario dejar de pensar que solamente la inversión extranjera salvará al Perú, ya que no es totalmente cierto y la prueba la tenemos en los resultados productivos y distributivos de la década pasada, basados en el capital extranjero. Si la inversión peruana no es capaz de conducir el crecimiento, entonces ha de ser difícil que se resuelvan los problemas de empleo y pobreza, dado que hay un divorcio de intereses entre los capitalistas extranjeros y los trabajadores peruanos. Ello no quiere decir que el capital extranjero no sea necesario e importante, pero debe ser tomado como un socio estratégico en función de los intereses y los planes de desarrollo nacional.
3. Es necesario descosificar las metas del desarrollo y poner a las personas como fin último. En otras palabras, en lugar de promover la competitividad a cualquier costo, es importante la promoción de la competitividad para el desarrollo humano, o sea, para aumentar la productividad y, al mismo tiempo, crear empleo y generar ingresos en función de los incrementos de la productividad.

Finalmente, todos estos cambios o ajustes facilitarán la reconexión de la economía con la política; de este modo, el desarrollo se volverá políticamente sostenible y la democracia se conjugará con él. Si esto sucediera, el Perú pasaría a otro estadio histórico y tendría un futuro de país civilizado.