

ECONOMÍA

Revista del Departamento de Economía
Pontificia Universidad Católica del Perú

volumen XXIV N° 47 junio 2001

Contenido

ARTÍCULOS

- Las políticas económicas del régimen de Fujimori: ¿un retorno al pasado?
ROSEMARY THORP, GRACIELA ZEVALLOS 9
- ¿Los funcionarios peruanos están sobre-pagados?
JAVIER HERRERA 43
- El modelo centro-periferia en los Andes
EFRAÍN GONZALES DE OLARTE, CECILIA LÉVANO DE ROSSI 69
- La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación
JAVIER IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA 91

RESEÑAS

- El Financiamiento Informal en el Perú.* ALVARADO J., F. PORTOCARRERO, C. TRIVELLI, E. GONZALES, F. GALARZA y H. VENERO
FLOR DE ESPERANZA BLANCO HAUCHECOME 129

Las políticas económicas del régimen de Fujimori: ¿un retorno al pasado?

Rosemary Thorp¹
Graciela Zevallos

RESUMEN

Después de describir sumariamente los periodos de crecimiento guiado por exportaciones, con algunas de sus fortalezas y debilidades —experimentados por la economía peruana antes de 1990— se presentan las reformas institucionales y de política del periodo de Fujimori, y se señalan cómo estas se interesaron por la obtención de financiamiento y por el control político, despreocupándose por el aspecto micro. Luego se hace una comparación entre el nuevo modelo y el modelo guiado por exportaciones del pasado, subrayando sus diferencias con respecto a las fuentes de dinamismo, los desiguales incentivos a los distintos sectores económicos, y al nuevo fenómeno de la privatización. Finalmente, se discuten los resultados del nuevo modelo en tres diferentes áreas. En el caso del crecimiento, se enfatiza la corta duración y fragilidades de la expansión dirigida por las exportaciones.

ABSTRACT

After having briefly described pre-1990 periods of Peruvian export-led growth, with some of its strengths and weaknesses, both the policy and the institutional reforms of the Fujimori period are presented, and it is noted how these focused on the need for finance and for political control, neglecting the micro side. After that, a comparison is made between the new model and the export-led model of the past, underlining their differences with regard to the source of dynamism, the uneven incentives to economic sectors, and to the new phenomenon of privatization. Finally, the outcomes of the new model in three different areas are reviewed. In the case of growth, it is emphasized the short duration and frailties of the export-led expansion.

1 El presente ensayo fue redactado como parte de la dedicación de Rosemary Thorp a la cátedra «Carlos Rodríguez Pastor» en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La autora agradece sinceramente

VARIOS estudios han enfatizado que el régimen de Fujimori significó un retorno al modelo tradicional de economía de mercado en el Perú, es decir, al patrón de crecimiento basado en las exportaciones primarias.² El presente ensayo busca examinar en qué medida este enfoque recoge la esencia del modelo fujimorista, y qué podemos aprender sobre sus fortalezas y debilidades, en comparación con otros episodios de crecimiento liderado por las exportaciones en el pasado.

En la primera sección describimos brevemente las principales características de anteriores periodos de crecimiento liderado por las exportaciones primarias. En la segunda sección resumimos el enfoque de las políticas económicas de la administración de Fujimori, así como las innovaciones institucionales implementadas durante su mandato. En la tercera analizamos las principales diferencias con respecto al pasado. Luego, de la cuarta a la sexta sección, revisamos los resultados obtenidos en función del crecimiento, distribución y medio ambiente, respectivamente. Por último, en la séptima sección presentamos nuestras conclusiones.

1. Episodios previos de crecimiento liderado por las exportaciones

En un estudio anterior establecimos que en la década de los sesenta terminó el periodo «clásico» del crecimiento liderado por las exportaciones (Thorp y Bertram 1978). El cuadro 1 evidencia las dos grandes olas de crecimiento en el siglo XX. Muestra que el modelo primario exportador fue, en perspectiva histórica, beneficioso para el Perú, en función de crecimiento. Las estimaciones de Seminario y Beltrán arrojan una tasa de crecimiento del orden de 2% anual *per cápita* entre la década de 1890 y la de 1970 —cerca del promedio de América Latina para dicho periodo—.³ Este buen desempeño resultó de dos factores exógenos en

a la familia de Carlos Rodríguez Pastor, a la Fundación Carlos Rodríguez Pastor y al Interbank por el auspicio otorgado, así como al Departamento de Economía por promover el intercambio académico y ofrecer la oportunidad de interactuar con sus miembros. Asimismo se debe reconocer la excelente labor de Emma Samman como asistente de investigación en Oxford.

2 Schuldts (1994), Seminario (1995), Gonzales de Olarte (1998).

3 La estimación para América Latina, 1,9 %, está basada en siete países solo entre 1900 y 1980, y fue calculada a partir del apéndice de Thorp (1998) (Astorga y Fitzgerald). La fuente para las cifras peruanas es de Seminario y Beltrán

interacción con condiciones locales. Los factores exógenos fueron los prolongados periodos de auge en la demanda internacional por los productos peruanos y la rica diversidad de la base de recursos naturales en el país. Ambos se combinaron con un importante factor endógeno: la relación simbiótica y amigable del capital extranjero con los grupos empresariales peruanos que se fue desarrollando a través del tiempo. Esto significó que el capital extranjero construyó infraestructura y proveyó tanto habilidades de mercadeo, como acceso al mercado internacional. Como secuela natural del modelo, el grado de diversificación fue bajo, y —aun más— se redujo a principios del siglo XX, cuando la rentabilidad del sector exportador indujo a los empresarios inmigrantes a trasladarse desde la producción para el mercado doméstico hacia la producción de exportaciones o la actividad comercial.⁴ Sin embargo, como la maquinaria exportadora funcionaba bien, se lograba las elevadas tasas de crecimiento del cuadro 1. Aun en las ocasiones cuando la demanda externa se desplomaba, el Perú sobrevivía relativamente bien. En efecto, cuando los ingresos por exportaciones colapsaban, las ganancias y las remesas al exterior caían, generando un estabilizador automático, pues las salidas de divisas bajaban al mismo tiempo que las entradas. En la década de los años treinta, la recuperación relativamente rápida del mercado del algodón generó un pronto retorno al crecimiento económico.⁵

Cuadro 1
Tasas de crecimiento del PBI y PBI *per cápita*

Periodos	Porcentajes	
	PBI	PBI <i>per cápita</i>
1900-29	4,5	3,1
1950-66	5,7	2,9

Fuente: B. Seminario y A. Beltrán (1998).

(1998). Nuestra estimación en Thorp y Bertram 1978 fue menor; aún así, llegaba a un considerable 1% anual.

4 Thorp y Bertram (1978), capítulo 6, II parte.

5 En el capítulo 2 de Thorp (1995), contrastamos los procesos de ajuste de Perú y Colombia frente a la depresión de 1929. El ajuste peruano fue más fácil, aunque con mayor costo social, en parte porque el país fue capaz de reducir el gasto público muy rápidamente en el corto plazo.

Sin embargo, el modelo fue siempre débil en función de la economía política, como explicamos a continuación.⁶ El modelo de economía exportadora había permitido consistentemente un espacio para que los grupos nacionales participaran en los sectores exportadores en auge, a veces por propio derecho, como en el caso del petróleo, otras veces en una relación simbiótica con grandes empresas extranjeras, como sucedió con la *Cerro de Pasco Copper Corporation* y el sector minero peruano durante varias décadas. Esta fuerte asociación permitió que los extranjeros cumplieran roles que en otras circunstancias hubiesen sido adjudicados por los grupos nacionales al Estado —en particular la construcción de infraestructura y la provisión de mercadeo—. ⁷ Las elites domésticas también encontraron oportunidades rentables en el sector exportador y carecieron de incentivos para emprender un *lobby* en favor de la protección u otros incentivos a la diversificación.⁸ Con el tiempo, el resultado fue un modelo de economía política que manejó razonablemente las bonanzas exportadoras y ofreció un buen entorno para el capital extranjero, pero sin edificar una base económica diversificada, capaz de resistir cuando desfallecía la maquinaria exportadora. El desarrollo institucional reflejó este trasfondo, proveyendo seguridad al capital extranjero y apoyo al comercio internacional, pero pocos incentivos a los sectores no exportadores.

Asimismo, el modelo logró cooptar exitosamente a los grupos sociales emergentes. Las fuerzas políticas basadas en el modelo se alinearon a la derecha, y el desplazamiento del partido Aprista hacia una posición conservadora, en los años setenta, constituyó la expresión más clara de la capacidad de cooptación del modelo. Como resultado de sus características políticas e institucionales, las respuestas a situaciones de debili-

6 La «economía política» estudia cómo las políticas económicas y sus resultados surgen de un balance particular de fuerzas políticas. Estas son ejecutadas con diversos grados de eficiencia en favor de los intereses de uno o varios grupos, y son redefinidas por los mecanismos de consulta o de rendición de cuentas.

7 Colombia ofrece un agudo contraste. Desde los años veinte en adelante el sector cafetero tuvo necesidad de una fuerte relación de promoción por parte del Estado; sin embargo, el centro del crecimiento de la Federación de Cafeteros y el desarrollo de una relación de colaboración entre el Estado y el sector privado habría de rendir frutos en forma de políticas sofisticadas finamente calibradas.

8 Aquí el contraste es con Chile, donde el sector del cobre, de propiedad extranjera, dominó durante décadas excluyendo a las elites locales, quienes por ello estuvieron más interesadas en políticas industriales, tempranamente.

dad de las exportaciones tradicionales carecieron de coherencia y sostenibilidad, como en 1945-1948 o después de 1969, cuando el desafío era encontrar una nueva ruta.⁹ Las políticas pendulares resultantes a partir de 1970 han sido documentadas elocuentemente por Gonzáles de Olarte.¹⁰

El modelo tampoco tuvo éxito en cuanto a la distribución del ingreso ni con relación al medio ambiente, aunque en ambos aspectos adolecemos de falta de evidencia. La desigualdad extrema, documentada por primera vez por Webb (1977) para el periodo de posguerra, emergió de los sistemas de donación de tierras y de comercio instaurados en la época colonial, pero fue luego reforzada por un patrón de crecimiento centrado en productos intensivos en capital que generó desigualdad entre las personas y los hogares. Aun más, tras el auge del caucho y de la lana, el modelo también se caracterizó por la desigualdad regional, dejando de lado a la Selva y a casi toda la Sierra, excepto uno o dos enclaves mineros.¹¹

Aun menos conocido es el lado ambiental, pero lo que se sabe no es favorable: entidades como las fundiciones de la Cerro de Pasco y la *Southern Peru Copper Corporation* y el efecto de sus gases sobre la agricultura, así como la creciente salinidad de las tierras costeras.

2. Las principales políticas y reformas institucionales de la administración de Fujimori

Las características básicas y la cronología de las políticas son bien conocidas. En 1990 se efectuó un severo ajuste, seguido por numerosas medidas de liberalización y eliminación de los instrumentos de intervención.¹² En los dos primeros años se aprobaron varias leyes como fundamento del nuevo mercado «libre». Los mercados de trabajo y tierras fueron liberalizados.¹³ Las privatizaciones fueron aceleradas para gene-

9 Thorp y Bertram (1978), capítulo 10, parte 2 y capítulo 15.

10 Gonzales de Olarte en Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000).

11 Drinot (2000) y (Echave) 1994.

12 Jiménez, Aguilar y Kapsoli (1999) así como Rojas (1996) proporcionan una descripción detallada.

13 Por ejemplo, las nuevas leyes laborales de 1992 otorgaron al gobierno la facultad para declarar una huelga como acto ilegal. Obligaron a que sea aprobada

rar ingresos fiscales, dar señales sobre el compromiso con el modelo de mercado y atraer al capital extranjero. Se comenzó a establecer entidades reguladoras. La liberalización del comercio y la abolición de todos los incentivos a las exportaciones no tradicionales fueron señales claras de que el modelo debía basarse inicialmente en las exportaciones tradicionales. Con el tiempo, las presiones competitivas «puras» generarían nuevas oportunidades. Entre las leyes más importantes, para implementar el nuevo compromiso con el sector primario, figuran el Decreto Legislativo 662, que otorgó incentivos a la inversión extranjera; el Decreto Legislativo 674, que promovió la privatización; y el Decreto Legislativo 818 (1996), que estableció el marco para la inversión en gran escala en recursos naturales.¹⁴

Esta sola reseña ya muestra el grado en que el desarrollo institucional era parte del modelo. Las reformas institucionales de Fujimori, en apoyo a su versión del modelo, se centraron en la necesidad del control financiero y político, desechando el lado micro. Las reformas supusieron un gran cuerpo de legislación en los primeros años. Las reformas de entidades específicas se concentraron en la recaudación tributaria, con una reforma de la administración tributaria (SUNAT), así como aduanera (SUNAD),¹⁵ que fue profunda y muy bien manejada, en un inicio. Estas reformas, sin embargo, no fueron respaldadas por transformaciones en el poder judicial ni en el propio sistema impositivo: es importante administrar bien la recaudación, pero el impacto será limitado si los impuestos no están bien diseñados o en los niveles requeridos, y si la evasión no es sancionada efectivamente. Pero, por lo menos, la recaudación tributaria creció desde un desastroso 4,9 % del PBI en la primera mitad

mediante votación secreta y con certificación notarial de los miembros del sindicato, y exigieron a los sindicatos ligados a la provisión de servicios públicos esenciales la continuación de dichos servicios durante cualquier huelga (*Andean Report*, 30 de julio de 1992). En 1991, se aprobaron leyes que relajaron las reglas sobre estabilidad laboral, permitiendo a los empleadores suscribir contratos de trabajo temporal o a jornada reducida, y facilitando el despido (*Perú Económico*, vol. XIV, 1, enero, 1991).

14 Hacia principios del año 2000, los ingresos acumulados por privatización alcanzaron US\$ 9.75 mil millones, sin contar compromisos adicionales de inversión por un total de US\$ 7 mil millones hacia 1999, según la COPRI (*Andean Report*, 2 de marzo de 1999).

15 SUNAT: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. SUNAD: Superintendencia Nacional de Administración Aduanera.

de 1990, hasta 13,4 % en 1995 —en parte debido a la exitosa reducción de la inflación que describiremos más adelante—.¹⁶

Con el tiempo, la estrategia política se abocó más al control que a la creación de una base política, excepto en la medida en que las políticas de patronato (*patronage*) pudieron contribuir a esa tarea. En el mediano plazo, las políticas de gasto social fueron supeditadas a una política de patronato o clientelismo, a través del Ministerio de la Presidencia. Como ahora sabemos, las políticas de control se entrelazaron con la corrupción, tornando imposible la reforma del poder judicial. La creación de INDECOPI,¹⁷ la agencia gubernamental de protección del consumidor, parece haber sido más una respuesta a la iniciativa externa y a la sabiduría convencional que un elemento integral del desarrollo institucional —aunque llegó a funcionar con buenos resultados—. La otra sorpresa institucional —la Defensoría del Pueblo u Ombudsman— tuvo un origen similar. Se tornó sorprendentemente vigorosa gracias a la designación de Jorge Santisteban, un abogado que había estado trabajando en el extranjero por varios años, como jefe. Él conformó con valentía una organización fuerte e íntegra que hizo lo que pudo para frenar la corrupción y el abuso contra los derechos humanos. En los últimos años del régimen, el principal éxito institucional —SUNAT— fue desvirtuado en aras del control político que fue requiriendo cada vez más de manipulación de la información y elementos de presión.¹⁸

Componentes como el apoyo a la reconversión de la oferta frente a las rebajas arancelarias simplemente no formaron parte del modelo, pues se consideraba necesario un compromiso total con el libre mercado para asegurar la continuidad de las entradas de capital. Todos los instrumentos de intervención o apoyo potencial fueron desmantelados en los primeros años del modelo. El sector de la pequeña y micro empresa (PYME), muy importante en el Perú,¹⁹ recibía otro tipo de apoyo dirigido

16 Durando y Thorp en Crabtree (1999).

17 El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual.

18 Entrevista a Francisco Durand, Lima, 2 de junio de 2001. INDECOPI estaba sufriendo ataques similares por razones análogas justo cuando el régimen de Fujimori colapsó (entrevista con Armando Cáceres, Lima, mayo de 2001).

19 En 1995, según PEMTEC (Pequeña empresa, tecnología y sociedad), 59% de la fuerza laboral estaba empleado en la pequeña y mediana empresa (5-19 traba-

al lado de la oferta, asistencia técnica, administrativa y asesoría, provistas por agentes de la sociedad civil, independientes del gobierno, tales como las ONG. Estas últimas eran actores sociales que no entraban en el círculo de los preferidos del régimen.²⁰

Asimismo, la disponibilidad de crédito era un problema, en especial en el sector rural. La liquidación del Banco Agrario, cualquiera hubiese sido su deficiencia, no ha contribuido en nada a mejorar la disponibilidad de crédito para los pequeños productores rurales. El sistema actual depende de los bancos, las grandes empresas, unas pocas ONG y las cajas de ahorro y crédito rurales y municipales. Aunque estas últimas han sido capaces de efectuar una contribución,²¹ el sistema es completamente inadecuado.²²

3. El modelo comparado con el pasado

Observamos tres grandes diferencias en el nuevo enfoque con respecto al pasado. La primera se refiere a la fuente del dinamismo. En el pasado, el modelo primario exportador fue sobre todo una respuesta a fuerzas de mercado exógenas. En los noventa, reflejó una decisión política impulsada por presiones en la balanza de pagos.

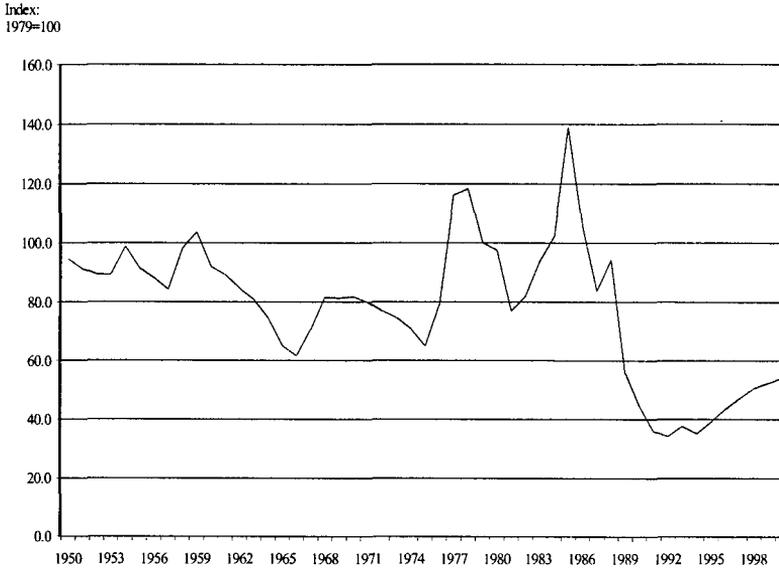
jadores) y este sector representaba 31% del PBI (*Perú Económico*, vol. XIII, 9, septiembre, 1990).

20 Las organizaciones no gubernamentales habían sufrido presiones de Sendero Luminoso hasta 1992. Luego, el gobierno las halló sospechosas y las obligó a nuevos procesos de registro y seguimiento.

21 El desarrollo del sistema de cajas municipales para el financiamiento de la micro-empresa ha sido uno de los hechos de éxito más impresionantes de la década de los noventa. Las cajas municipales establecidas con un fuerte apoyo de las agencias de cooperación alemana, y supervisadas estrechamente por estas agencias en un inicio, han desarrollado una excelente capacidad de llegada y promoción a los micro-empresarios, con tasas de morosidad impresionantemente bajas. Algunas han sido objeto de presiones políticas, pero la trayectoria general ha sido buena.

22 Figueroa (2001), capítulo 8, documenta esta conclusión con entrevistas a agencias de crédito durante un trabajo de campo en las tres regiones naturales del Perú. Las entrevistas confirmaron que las cajas rurales no han sido tan exitosas como las municipales. Las primeras fueron creadas con la potestad específica de poder prestar a sus dueños, lo que ha llevado a abusos significativos (entrevista con los directivos de la Caja Municipal de Arequipa).

Gráfico 1
Perú: tipo de cambio real, 1950 - 2000



Fuente: BCRP, *Memoria* (1974), anexo XVI, p.104; *Memoria* (1980), anexo XXXVIII, p.151; *Memoria* (1989), anexo XLVII, p.170; *Memoria* (1994), anexo XXXIX, p.173; *Memoria* (1995), anexo 48, p.184; *Memoria* (1999), anexo 20, p.184. BCRP (2001) *Boletín Semanal* 3, junio, cuadros 65, p. 65.

La decisión coincidió con una coyuntura de gran regreso del capital extranjero a América Latina, sobre todo en forma de capital de corto plazo (cuadro 2). Las entradas de divisas en los primeros cinco años del modelo proveyeron el combustible, sosteniendo la considerable sobrevaluación del tipo de cambio resultante del ajuste inicial (gráfico 1), lo que a su vez deprimió las exportaciones. Mientras la fuerza exógena en el modelo tradicional implicó, por su propia naturaleza, un equilibrio de la balanza de pagos, la ausencia de tal fuerza en el episodio reciente generó una versión que adoleció de la virtud salvadora del modelo tradicional: el amortiguador de los shocks externos. La sobrevaluación del tipo de cambio significó que una parte sustancial de las entradas de capital extranjero se dirigiesen a los sectores no exportadores. El resultado fue una vulnerabilidad extrema de la balanza de pagos vía un gran déficit comercial.

Cuadro 2
Perú: Balanza de Pagos, 1990-2000
(Millones de US\$, promedios bienales)

	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998	1999	2000
1. Balanza en cuenta corriente	-1,460	-2,188	-3,333	-3,244	-3,634	-1,817	-1,627
Balanza comercial	105	-474	-1,582	-1,855	-2,465	-616	-321
Exportaciones	3,364	3,589	5,094	6,365	5,757	6,113	7,028
Importaciones	-3,259	-4,063	-6,675	-8,220	-8,222	-6,729	-7,349
Servicio de la deuda	-1,578	-1,518	-1,759	-1,236	-1,081	-1,088	-1,106
Otros servicios	39	-51	281	342	393	359	264
Remesas de utilidades	-26	-146	-273	-496	-481	-472	-464
2. Cuenta de capitales	-385	1,344	3,459	4,597	1,718	760	1,108
Inversión directa extranjera	17	419	2,578	2,470	1,880	1,969	681
Privatización	0	87	1,394	917	60	219	229
Capital de corto plazo	121	586	537	1,234	-185	-1,674	-368
Otros	-247	2,348	6,574	8,300	3,413	1,055	1,421
3. Financiamiento excepcional	1,941	1,060	1,558	47	365	18	-58
4. Variación de reservas	-482	-687	-1,954	-1,833	1,006	775	190
5. Errores y omisiones netos	386	472	270	435	546	264	387

Fuente: BCRP, *Memoria* (1999), anexo 22, p.186; BCRP, *Boletín Semanal* 23, junio, cuadros 78-79 y 85, respectivamente.

Asociada a la anterior, la segunda gran diferencia es que, en el pasado, la falta de incentivo para los otros sectores fue sobre todo un resultado natural de la bonanza exportadora que llevó a los empresarios y los recursos por las fuerzas puras del mercado hacia el sector en auge —el resultado estándar de la enfermedad holandesa—. En los noventa, la apertura y el consecuente incremento de las presiones competitivas fueron parte de una estrategia deliberada para corregir las supuestas deficiencias de las anteriores políticas proteccionistas. En el primer *boom* del siglo XX, la reducción de la protección fue una consecuencia pura de la rentabilidad de los sectores de exportación primaria. En el segundo auge, el gobierno de Odría despreció a la industria y al dismantelar

los controles a la importación, que habían sido una gran fuente de protestas, contribuyó sin duda al desincentivo de la industria. Sin embargo, la apertura del sector industrial a la competencia no fue un objetivo importante de política.²³ En contraste, en los noventa, la apertura fue el principal instrumento para modernizar y sacudir la economía, y para llevar la estrategia efectivamente más allá de la exportación de materias primas. El arancel máximo fue reducido entre 1990 y 1991 de 84% a 25% en dos etapas, llegando el arancel promedio a 17% hacia marzo de 1991. Rojas cita una tasa de protección efectiva de 123% en julio de 1990 y 41% en diciembre del mismo año.²⁴ Así, la mayor competencia constituyó una de las características centrales del modelo. Como veremos, la desindustrialización fue mucho más aguda dada la ausencia de medidas del lado de la oferta para apoyar una reacción frente a las presiones competitivas.

Una tercera diferencia digna de señalar es la posibilidad abierta por el nuevo encanto de las políticas de privatización que ofrecían un gran espacio de maniobra en una economía que había expandido la propiedad estatal significativamente, sobre todo bajo el gobierno de Velasco. Esto generó oportunidades para atraer al capital extranjero por encima y más allá del atraído hacia el sector exportador.²⁵

Sin embargo, también existen similitudes sobre las que conviene reflexionar. Las versiones más tempranas del modelo establecieron y reforzaron mecanismos de exclusión que condujeron a una creciente desigualdad en la distribución del ingreso personal y regional a lo largo del tiempo. La versión de los noventa no redujo los mecanismos de exclusión. Más bien los agravó a través de varias de las medidas centrales a su enfoque, en especial vía las reducciones en el nivel de empleo formal y el debilitamiento de las organizaciones sindicales y profesionales.

23 Thorp y Bertram (1978), capítulo 13, sección 2.

24 Rojas (1996: 252), cita cifras del Banco Central; Jiménez, Aguilar y Kapsoli (1999: 30).

25 Cabe subrayar que la mayor proporción del capital extranjero que vino al Perú entre 1990 y 1998 se dirigió a telecomunicaciones (27 % de la inversión extranjera, o US\$ 2060 millones). Las finanzas recibieron un considerable 10,5 % del total (US\$ 791,6 millones). Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras, citado en Perú: Inversiones y Programas, disponible en <www.cideiber.com/infopaises/Peru/peru-09-01.html>.

Por su filosofía, la versión de los noventa no implementó políticas sectoriales y desdeñó cualquier medida de apoyo micro por el lado de la oferta, así como desarrollos institucionales apropiados.

La liberalización del mercado de la leche y la reducción de los aranceles a las importaciones de leche en polvo brinda un ejemplo ilustrativo de la dificultad de lograr resultados frente a un débil trasfondo institucional. Bajo la administración de García se había establecido un precio en chacra único, independiente de la localización o la calidad. En la práctica, esto generaba un subsidio para los pequeños productores ubicados en lugares remotos. Esta restricción se abolió en 1990, favoreciendo en un inicio a los pequeños productores andinos pues la nueva escala de precios se regía por el contenido graso de la leche, que era elevado en dichos productores. Sin embargo, cuando se introdujo sistemas más sofisticados, donde el precio respondía a la distancia, a la cantidad y a la calidad, medida por el contenido bacteriológico, los pequeños productores de zonas apartadas, como la sierra de Arequipa, se encontraron en un callejón sin salida. El modelo ha logrado el efecto deseado de forzar un cambio de mentalidad, pero sin los soportes adecuados en función de información confiable sobre los mercados, explicación de la importancia de los estándares, etc. Los pequeños nichos alternativos de mercado —como el orégano y la paprika— son volátiles y frágiles, y muestran problemas de acción colectiva, sin que exista ninguna asociación de productores capaz de resolverlos.²⁶

Esta falta de políticas orientadas hacia el lado de la oferta no importó históricamente mucho para el crecimiento, dado el impulso exógeno vigoroso, la abundancia de recursos y la efectividad de la asociación entre el capital extranjero y los grupos nacionales. Tal ausencia por supuesto sí importó para la *calidad* del crecimiento. Pero hoy en día la omisión sí importa en todo sentido: el segundo componente principal del modelo de los noventa, el uso de la presión competitiva, requiere de un soporte micro en múltiples dimensiones y bien desarrollado. Este tam-

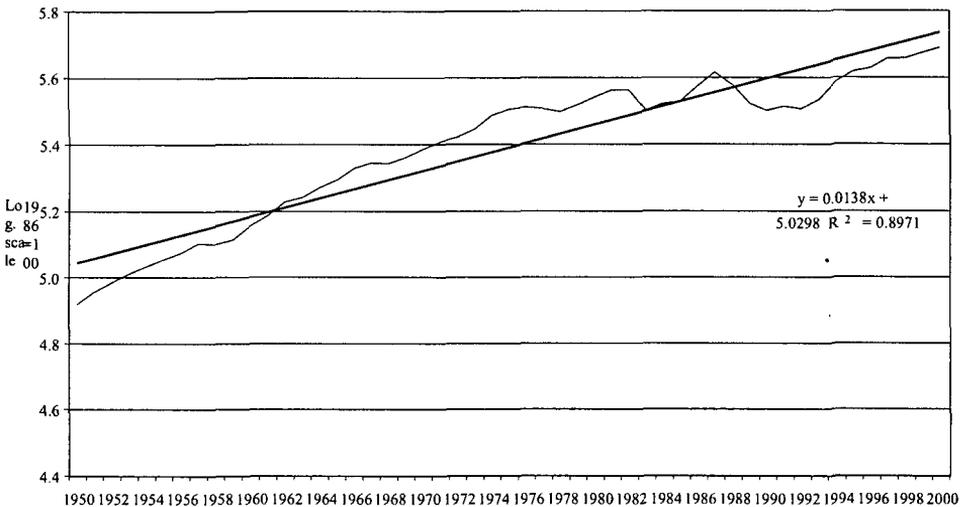
26 Por ejemplo, la producción de orégano de calidad exige secado al sol y, por ende, selección de hojas grandes. Un productor pequeño comentó que él incluía hojas pequeñas pues los compradores no lo notaban y pagaban. El agricultor no percibía el daño que esto ocasiona a largo plazo para el mercado (entrevista reportada por Alipio Montes Urday, Arequipa, junio de 2001).

bién hubiese sido el instrumento para modificar el impacto distributivo en una dirección más favorable.

4. El crecimiento bajo el nuevo modelo

El principal logro inmediato del ajuste de 1990 fue la estabilización de los precios. La inflación cayó desde los niveles hiperinflacionarios de 1989-90 (7654% en 1990) a 74% en 1992 y 24% en 1994. Posteriormente continuó descendiendo, alcanzándose la estabilidad de precios hacia el final de la década. El segundo gran logro, significativo por sus efectos en la confianza y la inversión, fue la captura de Guzmán y el arresto de gran parte de la cúpula de Sendero Luminoso.

Gráfico 2
Perú: Comportamiento del PBI 1950 - 2000



El gráfico 2 muestra el crecimiento subsecuente. El ingreso *per cápita* se recuperó en los primeros años del retorno a la estabilidad de precios, desde que tocó fondo en 1992, el nivel más bajo desde 1960, 32 años antes.²⁷ Sin embargo, como se observa en el gráfico 2, el crecimiento del PBI no fue suficiente para recuperar el nivel de ingreso que hubiese correspondido a la tendencia de largo plazo.

27 Los datos provienen de CUÁNTO S.A. (2000: 71); CUÁNTO S.A. (1991: 362).

La dificultad de evaluar los años noventa radica precisamente en la profundidad del colapso económico de fines de los ochenta, así como en dos factores que ocurrieron en 1990-1991 alimentados por la hiperinflación: el creciente terrorismo y la adopción por parte del nuevo gobierno de un severo *shock* recesivo para combatir la inflación. Las ganancias generadas por el control de la inflación y el terrorismo hacia 1992 resultan claras. Por ejemplo, la inversión creció de 20% del PBI en 1990 a un pico de 31% en 1997.²⁸ Aun así, el nivel de ingreso *per cápita* de 1997 ya había sido alcanzado en 1971.

El mecanismo inicial de la recuperación fue el retorno a la normalidad, con una expansión razonable de las exportaciones —por supuesto, todavía no como una respuesta al nuevo modelo— y un moderado crecimiento del consumo y la inversión durante 1991-1993. Las importaciones crecieron rápidamente con las medidas de liberalización de 1990-1991 y el equilibrio inicial del sector externo fue asegurado por las entradas de capital de corto plazo y el refinanciamiento de la deuda externa (cuadro 2).

Entre 1994 y 1997, la economía entró en su fase liderada por las exportaciones, impulsada por el auge en los precios de los minerales, las privatizaciones con grandes proyectos de inversión, y sobre todo por el inicio del *boom* del oro. Como indica el cuadro 2, el capital de largo plazo dominó y proporcionó solvencia, permitiendo una fuerte alza de las reservas internacionales.

Sin embargo, los precios de los minerales se debilitaron en 1997 con la crisis asiática, y los flujos de capital de corto plazo se revirtieron. Desde 1998 el capital de corto plazo jugó un rol negativo, conforme se observa en el cuadro 2. Adicionalmente, el peor Fenómeno del Niño en el siglo XX llegó al país en la segunda mitad de 1997, con efectos dramáticos sobre las actividades pesquera, agrícola y minera. La crisis rusa en agosto de 1998 exacerbó aun más el declive, generando una fuga de la inversión de cartera —cercana a los US\$ 350 millones—, una reducción masiva de los préstamos externos —unos US\$ 2600 millones—, elevación de las tasas de interés de los créditos externos al Perú, y un debilitamiento de la demanda interna. El PBI creció 1% en 1998 y más lento a continuación.

28 CUÁNTO (2000).

Así, resulta claro que el *boom* exportador no tuvo éxito en lograr una economía dinámica. En primer lugar, obviamente, por su corta duración. Más allá, la sobrevaluación del tipo de cambio comprometió el crecimiento futuro al reducir la probabilidad de un crecimiento significativo de las exportaciones no tradicionales.²⁹ Por su lado, las exportaciones tradicionales no son muy sensibles frente al tipo de cambio, pero la debilidad de los precios reapareció en 1997, induciendo a las empresas extranjeras, que habían acordado compromisos de inversión en el momento de la privatización, a reclamar la postergación de tales inversiones.

Una hipótesis adicional sobre estos resultados decepcionantes, que podemos adelantar razonablemente, se refiere al valor de retorno. Este último es aquella parte de los ingresos por exportaciones que «retorna» a la economía interna, y está compuesta por los sueldos y salarios pagados localmente, las compras internas de bienes y servicios, los impuestos y gastos locales de inversión —usualmente construcción, sobre todo—. El valor de retorno está influenciado por varios factores: 1) la naturaleza de la tecnología, que determina las características de los insumos y el equipo; 2) la capacidad de la economía anfitriona de proveer insumos, fuerza de trabajo apropiada y servicios —desde movimiento de tierras hasta lavanderías—; y 3) el poder de negociación y la voluntad política de los gobiernos central y locales para imponer tributos u otras contribuciones a la economía local —desde carreteras hasta escuelas—.

Parecería un supuesto razonable que el desarrollo un país lleve a un mayor valor de retorno, a través de los factores segundo y tercero arriba mencionados. Lamentablemente, en la minería el factor tecnológico tiende a jalar en la dirección opuesta. Los nuevos métodos de minería de tajo abierto y extracción *in situ* han generado un incremento en la escala y la complejidad de los procesos de producción.³⁰ Solo el uso creciente de los métodos de gestión justo a tiempo opera en sentido contrario, reforzando el interés en los proveedores locales de insumos, para mantener los inventarios bajos. Esto nos lleva a un factor adicional, la capacidad de oferta de la economía local. Aquí hay dos dimen-

29 A principios de 1991, los empresarios se quejaban de una sobrevaluación del nuevo sol de alrededor de 50% (*Andean Report* 18 de abril de 1991). Hacia mediados de 1994, la queja manifestaba una sobrevaluación de por lo menos 30% (*Andean Report* 30 de junio de 1994).

30 Kuramoto (1999: 27).

siones. La primera afecta principalmente los asuntos distributivos y será examinada en el contexto de la capacidad de respuesta de la región donde está ubicada la empresa, frente a Lima o en la costa en general. La segunda es la capacidad nacional en su conjunto. En principio, se esperaría que el sector beneficiado por la expansión de la actividad exportadora fuese la industria metal mecánica. Desgraciadamente, este sector ya había sido empujado hacia la crisis por el estancamiento de la minería en los ochenta. Algunas empresas habían logrado sobrevivir dirigiendo su oferta hacia la industria de harina de pescado.³¹ La liberalización de las importaciones en los noventa incrementó aun más las presiones sobre este sector, que continua siendo perjudicado por el sesgo inherente del sistema internacional de financiamiento y estudios de factibilidad hacia los proveedores internacionales. La mayoría de los grandes proyectos requieren significativo financiamiento externo, el mismo que si está ligado a fuentes oficiales, trae consigo obligaciones de compras atadas a los proveedores del país que proporciona los fondos. Los estudios de factibilidad, que se exigen en estos casos, excluyen efectivamente a las empresas locales, a través del establecimiento de diversos requisitos y las relaciones previas existentes con los proveedores.³² La producción de la industria metal mecánica cayó desde su pico de 4% del PBI en los ochenta a 1,4% hacia fines de los noventa. Las importaciones del sector minero han alcanzado 12% del PBI; y si tan solo una pequeña parte hubiese podido ser proveída localmente, los eslabonamientos y efectos multiplicadores hubiesen sido significativos.

Con respecto a la voluntad del gobierno de imponer tributos, las autoridades consideraron necesario realizar concesiones sustantivas para lograr la resurrección del modelo primario exportador. Así, el gobierno otorgó generosas exoneraciones tributarias en las nuevas normas sobre capital

31 Entrevista con Eduardo Carrero y Wilfredo Cáceres, FIMA S.A. Esta empresa tomó el liderazgo en la innovación requerida para constituirse en proveedora de la industria de harina de pescado.

32 Una excepción interesante al fracaso general es el caso de FIMA S.A. Esta empresa, con sede en Lima, se ha convertido en un proveedor importante de insumos para el sector minero a través de alianzas estratégicas y políticas de diversificación (Kuramoto 1999). Sin embargo, sus ejecutivos dan testimonio del gran impacto del financiamiento atado sobre su mercado. Estiman que la gran minería compra solo un 10% de lo que compraría si no fuese por los contratos de financiamiento atado. Entrevista con Eduardo Carrero y Wilfredo Cáceres, Lima, 26 de junio de 2001.

extranjero, ampliadas con otras exoneraciones específicas que se negociaban para programas particulares de inversión.³³ Estaba fuera de discusión si en realidad era necesario llegar tan lejos: esta clase de modelo tiene fe en la necesidad de tal tipo de incentivos. En consecuencia, se hizo poco esfuerzo por negociar beneficios para las áreas circundantes. Un proyecto como el de Yanacocha está ahora pagando el precio correspondiente en cuanto a malas relaciones con la comunidad —aspecto sobre el que retornaremos más adelante, en la sección sobre distribución—.

La situación real con relación al valor de retorno está aún por evaluarse. Sin embargo, sugerimos que su valor relativamente bajo podría ser una de las razones del crecimiento relativamente lento, en particular en ciertas regiones donde se ha localizado la actividad minera. Esto sugeriría que la tasa de 8,7% de crecimiento anual de las exportaciones, durante los noventa, esconde quizás una tasa de crecimiento del valor de retorno varios puntos inferior, pues las actividades con bajo valor de retorno incrementaron su peso en el total de exportaciones.

Cuadro 3
Perú: Composición de las exportaciones, 1990-2000

Año	Porcentajes	
	Tradicional	No Tradicional
1990	68,1	29,8
1991	69,3	29,2
1992	70,0	26,4
1993	66,0	28,9
1994	68,9	26,4
1995	71,4	25,9
1996	71,4	27,0
1997	68,9	30,0
1998	64,4	34,2
1999	67,7	30,7
2000	68,5	29,1

Fuente: BCRP, *Memoria* (1999), anexo 24, p. 188, anexo 27, p.191; BCRP, (2001), *Boletín Semanal* 23, junio, cuadro 78, p.78.

33 Por ejemplo, en agosto de 1993, una de las tres leyes aprobadas por el gobierno para atraer inversión extranjera hacia la industria del petróleo exoneró de impuestos a las exportaciones de crudo (*Andean Report*, 2 de setiembre de 1993).

El análisis del comportamiento probable del valor de retorno, bajo el nuevo modelo, demuestra de por sí la importancia del uso deliberado de la competencia como una característica diferente y distintiva con respecto del pasado. Este aspecto se torna vital cuando tenemos en cuenta que el lado de la demanda del modelo no estaba asegurado. Para que el modelo produjese nuevas exportaciones no tradicionales, resultaba ineludible que generase su efecto deseado sobre la competitividad. No obstante, la combinación de sobrevaluación del tipo de cambio con liberalización significó que las nuevas políticas de mercado fueran exitosas solo en un sentido muy limitado. El resultado neto del efecto del tipo de cambio sobre las exportaciones no tradicionales fue que ellas no incrementaron su participación en el total de exportaciones (véase el cuadro 3). Las exportaciones a la región andina fueron particularmente perjudicadas (Fairlie 1997). Aun más, la privatización, sin una adecuada regulación, elevó el costo de los servicios públicos y por ende los costos industriales (Távora 2000).

La dimensión positiva de la liberalización de los mercados es el impacto muy necesario de la mayor competencia sobre el mundo de los negocios, cobijado por demasiado tiempo en prácticas confortables e ineficientes. En sí, esto ha sido indudablemente positivo. Sin embargo, a menos que el proceso esté apoyado por capacitación apropiada y el desarrollo de características como sensibilidad a la importancia de estándares elevados, y a menos que haya formas apropiadas de capear con los problemas de acción colectiva en el nuevo ambiente, los resultados difícilmente pueden ser positivos en un marco más amplio. También se necesita tiempo, pues al ser el nuevo modelo primario exportador vulnerable a un entorno mundial muy inestable hubo muy poco tiempo para una respuesta positiva. Como hemos visto, el crecimiento empezó en 1993, el primer año de confianza renovada una vez controlado el terrorismo, y se desmoronó hacia 1997. Aunque gran parte de la legislación necesaria se aprobó con celeridad en los dos primeros años, todavía se seguía aprobando mucha en 1994-1995.

Las empresas mineras que invirtieron obtuvieron estabilidad tributaria por 20 años (*Andean Report*, 7 de setiembre de 1995). A partir de 1989 se crearon zonas francas con incentivos para las empresas que allí se instalaran, por ejemplo, exoneración tributaria por 15 años, siempre y cuando toda la producción fuese exportada, libertad de empresa frente a la regulación y compromiso de poder transferir dividendos fuera del país (*Perú Económico*, vol. XVI, 7, julio, 1993).

Otra razón que explica por qué el crecimiento se debilitó después de poco tiempo, es la gestión de corto plazo. Se tornó cada vez más difícil debido a ciertos factores que ya hemos analizado. En primer lugar, la apertura generó una mayor dependencia de la inversión doméstica con respecto a los bienes importados. También incrementó el rigor de la relación y el nivel del coeficiente entre insumos importados y producción. En otros términos, los coeficientes de la tabla de insumo producto peruana, que ya eran relativamente bajos, se redujeron aun más. Así, cualquier reactivación de la economía tenía un impacto ampliado y negativo sobre la balanza de pagos, vía las importaciones.³⁴

En segundo lugar, el servicio de la deuda representaba 37% de las exportaciones de bienes y servicios en 1990 y todavía un 21% en el año 2000.³⁵ Para un gobierno comprometido con el credo neoliberal, el pago de la deuda tenía alta prioridad y estaba en primera línea en el uso de los escasos recursos fiscales, limitando la política fiscal. Tercero, la dolarización se agudizó como reacción a la inseguridad y como una forma de gestión del riesgo. Sin embargo, el elevado endeudamiento en dólares era en parte amortizado con cargo a flujos de ingresos en soles. Ello restringió seriamente la posibilidad de una devaluación, que empezó a ser atacada por banqueros y prestatarios,³⁶ a la vez que generó ineficacia en la política monetaria frente a tan altos niveles de dolarización. Las elevadas tasas internas de interés fueron esenciales para mantener las entradas de capital de corto plazo, cada vez más necesarias para mantener el equilibrio. Estos tres factores se conjugaron para una ineficacia total de las herramientas convencionales de la gestión de corto plazo.

Por último, los factores estabilizadores que habían ayudado en episodios pasados no eran ahora tan fuertes —la inversión extranjera no solo se dirigió a la minería sino también a los servicios públicos, donde las remesas de utilidades continuaban independientemente del comportamiento de corto plazo de las exportaciones—.

Estas limitaciones a las políticas no fueron muy evidentes mientras el ciclo económico estuvo en su fase de recuperación. Pero una vez que

34 Esto está documentado ampliamente en Jiménez, Aguilar y Kapsoli (1999).

35 CEPAL (2000: 105).

36 Véase Dancourt y Mendoza (1991).

el crecimiento se debilitó en 1997 y no pudo recuperarse después, se tornó cada vez más evidente que la economía se había encerrado en una camisa de fuerza con respecto de la reactivación.

5. El modelo y la distribución

Históricamente, el efecto distributivo del modelo exportador siempre varió según la naturaleza del producto de exportación y su forma de explotación. Aunque carecemos de datos para formular afirmaciones contundentes es probable que la distribución mejoró solo durante los años treinta, cuando la producción de algodón, intensiva en trabajo, lideró la recuperación y la pequeña minería sacó partido de la ausencia de grandes inversionistas extranjeros. Los principales periodos de expansión liderada por las exportaciones fueron impulsados por la gran minería, el petróleo y la actividad azucarera, intensiva en capital, pero con limitados eslabonamientos y poca generación de empleo.

Tal fue la base histórica del modelo muy «excluyente» que encontramos hacia los años noventa. Figueroa analiza el modelo en función de las estructuras económica y política. Con relación a la primera, los mercados de factores —trabajo, tierra y capital— excluyen a la mayoría de la población y racionan los puestos de trabajo. Políticamente, la mayoría excluida no tiene acceso a canales para demandar sus derechos y en todo caso tiene que priorizar su propia supervivencia: «Si eres pobre, no puedes cubrir el costo de obtener información y acceso. Puedes votar, pero sobre la base de la intuición, no de la información».³⁷

Durante los noventa, el modelo económico no modificó en sentido positivo ninguno de los mecanismos de exclusión. El renovado crecimiento de mediados de la década, basado en la producción primaria, ha sido liderado por la gran minería y (desigualmente) por el agro moderno de la Costa. La pequeña y mediana minería no ha florecido, y en realidad la pequeña fue efectivamente destruida en los años iniciales de Fujimori.³⁸ La generación de empleo directo por la gran minería ha sido mucho menor que en el pasado. Francke (2001) muestra que, en los

37 Figueroa (2001), capítulos 1 y 3, pp. 77-80 sobre la exclusión política.

38 Entrevistas en Lima con Carlos Loret de Mola (16 de abril de 2000) y Juana Kuramoto (20 de junio de 2001).

noventa, la elasticidad de la reducción de la pobreza con respecto a la expansión de los sectores primarios es menor que con relación a otros sectores.

Las medidas de liberalización del trabajo, la tierra y los mercados de bienes operaron, en conjunto, incrementando el desempleo y la falta de protección a los pobres. Un ejemplo del adverso impacto distributivo de la liberalización es el estudio de caso de la leche, citado líneas arriba. Ciertamente, los más perjudicados por la liberalización fueron los campesinos pobres de la Sierra³⁹ y los obreros de la planta de enlatado.⁴⁰

El factor que afectó el cuadro fue el gasto social a través de FONCODES, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social. Aunque se ha demostrado que respondió a criterios políticos⁴¹ y fue deficiente en calidad y coherencia de planeamiento, probablemente ejerció, en balance, un pequeño efecto compensador a los desequilibrios del modelo básico.

El fracaso en proveer empleo ha sido más serio que en el pasado, en función de resultados, dado el carácter mayoritariamente urbano del Perú actual.⁴² ⁴³ Los desarrollos institucionales o no tocaron el problema o lo agravaron. En el meollo estaba la ausencia de políticas sectoriales y la debilidad de las instituciones que potencialmente habrían podido apoyar los procesos de reconversión o promover al sector PYME. La SUNAT emprendió en un inicio esfuerzos serios para que los ricos paguen sus impuestos, pero no encontró apoyo en reformas necesarias

39 Un elemento adicional fue el traslado de la planta procesadora de Gloria hacia Lima, como veremos más adelante. Los obreros de la planta también fueron víctimas de la liberalización.

40 En forma similar, Escobal *et. al.* (2000) estudian el desarrollo de la producción de espárrago en Chincha en respuesta a la liberalización; concluyen que los efectos de empleo e ingresos tendieron en balance a ser negativos para los pequeños agricultores y empresas.

41 Schady (2000) muestra que los gastos de FONCODES aumentaban significativamente antes de las elecciones, dirigidos a las provincias donde se esperaba el mayor efecto político marginal.

42 Schuldt (1994), Gonzales de Olarte (2000).

43 En 1994 el empleo se encontraba en 64 % de su nivel de 1979 mientras que el poder de compra de los salarios representaba 40% de su valor de 1987 (*Andean Report*, 30 de junio de 1994).

en el poder judicial ni voluntad política. Además, sus esfuerzos para lograr que el sector informal tribute tuvieron un impacto regresivo.⁴⁴

Las repercusiones en indicadores como el coeficiente de Gini son difíciles de precisar, puesto que el instrumento clave de medición, las encuestas de hogares, adolecen de problemas de cobertura diferente e inconsistencia.⁴⁵ Sin embargo, en balance, el resultado fue una continua concentración del ingreso y los activos en manos de pocos grupos. Figueroa ilustra este punto usando datos de la CONASEV, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores.⁴⁶ Los sueldos y salarios cayeron dramáticamente en el sector formal (cuadro 4).

Cuadro 4
Evolución de las remuneraciones: 1986-2000

Año	Índices (1987=100)	
	Sueldos	Salarios
1980	102,0	122,5
1987	100,0	100,0
1990	32,2	36,1
1991	34,1	41,6
1992	35,1	40,1
1993	41,0	39,8
1994	49,3	46,0
1995	47,1	42,1
1996	47,6	40,1
1997	48,2	39,8
1998	50,4	39,0
1999	53,4	38,2
2000	55,7	38,5

Fuente: BCRP, (2001), *Boletín Semanal* 23, junio, cuadro 63, p. 63, *Boletín Semanal* (2000), 28, julio, cuadros 58, p. 58; *Boletín Mensual* (1995), septiembre, cuadro 18; *Boletín* (1993), diciembre, cuadro 16; *Boletín Semanal* (1992), 45, diciembre, cuadro 71, p. 71; *Boletín Semanal* (1991), 48, diciembre, cuadro 79, *Nota Semanal* (1991), 41, octubre.

44 Iguíñiz (1998).

45 Figueroa (1998).

46 Figueroa (2001), capítulo 2.

Aunque carecemos de los datos con respecto al sector informal, deberíamos encontrar efectos trabajando en direcciones opuestas: un efecto sustitución positivo cuando el público traslada su demanda hacia productos del sector informal; y un efecto multiplicador negativo resultante de la caída del poder de compra.⁴⁷ Dado el incremento en la cantidad de público desplazado hacia el sector informal, lo más probable es que el ingreso *per cápita* del empleo informal haya caído.⁴⁸

Como arguye Rojas, un deterioro tan severo de la posición económica de los grupos menos favorecidos fue tolerable temporalmente pues la inflación y el terrorismo ocupaban los primeros lugares en la lista de preocupaciones de la población, desplazando transitoriamente al empleo y los asuntos sociales.⁴⁹

Otro problema distributivo se refiere a la dimensión espacial. Uno esperaría que el retorno a un modelo primario exportador generase un efecto igualador en términos regionales, al favorecer a las regiones donde se localiza la actividad exportadora más que al centro. Ya hemos ofrecido elementos del análisis que indican que la realidad ha sido diferente.

En primer lugar, como ya explicamos, creemos que el valor de retorno ha sido bajo, tanto por razones macro —los términos negociados—, como micro —la naturaleza de la tecnología combinada con el impacto de la apertura—. Debemos ahora considerar la dimensión regional del valor de retorno que se concentra en Lima y en otras grandes ciudades, según sugiere la evidencia. Arequipa constituye un caso de estudio interesante. La región alberga un grupo grande de proyectos mineros, tanto viejos como nuevos. Aunque los proyectos varían en sus detalles, en general están creando pocos puestos de trabajo nuevos en la región y sus compras locales están concentradas fuertemente en Lima. Aun más, las compras hechas en Arequipa pueden canalizarse a través de casas comerciales que en realidad importan los bienes en cuestión. Las empresas mineras requieren proveedores que cumplen altos estándares, tien-

47 Esto está bien analizado para los ochenta por Dancourt en Jiménez (2000c).

48 En el Perú, ni las cuentas nacionales ni las encuestas de hogares permiten realmente analizar qué sucedió con el ingreso informal, de año en año. Esto significa que no se puede calcular datos confiables sobre la distribución del ingreso a partir de ninguna de las dos fuentes.

49 Rojas (1996: 269).

den a confiar poco en las compras locales, y pueden optar incluso por enviar los motores para ser reparados en Lima, antes que usar un agente local para el servicio.⁵⁰ Incluso los propios minerales van directamente al puerto de Matarani, o peor aún al Callao, para su exportación. Esto también es válido para otras industrias. Escobal *et al.* (2000) describen cómo los grandes agricultores y las cooperativas de pequeños productores de espárrago tienden a evadir al proveedor local, comprando insumos en Lima, donde tienen mayor margen de elección, menores precios unitarios, garantía de los productos, etc.

Como ya hemos comentado, algo que la apertura sí ha hecho es forzar la racionalización de las empresas. El fenómeno ha tenido una dimensión regional distintiva. En Arequipa, muchas empresas se vieron obligadas a cerrar frente al desafío de la nueva competencia, pero algunas encontraron la respuesta a la reconversión en su traslado hacia Lima. El ejemplo clásico es la planta de leche evaporada de Gloria en Arequipa. Durante años había tolerado el «doble costo de transporte» de traer la hojalata desde Lima y retornar las latas llenas. Cuando enfrentó la competencia doméstica, por primera vez en muchos años,⁵¹ a la vez que menores costos de importación de la leche en polvo, la lógica económica se tornó avasalladora: en 1999 el establecimiento cerró en favor de una nueva planta en Lima, dejando a los obreros en busca de una nueva fuente de ingreso.⁵² El hecho reflejó el desenlace de un proceso acumulativo, donde Lima se constituía cada vez más en el mercado principal de Gloria en los noventa y la industria láctea de la capital despegaba, beneficiándose de la abolición del precio fijo en chacra para toda la leche.⁵³

En regiones de menor desarrollo que Arequipa, se pueden apreciar desequilibrios aun mayores. Un ejemplo ilustrativo es el caso de la mina

50 Entrevista con Alfredo Obregón Clavos. El Taller, ONG que trabaja con el sector PYME en el sur del Perú.

51 Gloria no hizo publicidad en los años ochenta, pero desarrolló masivas campañas televisivas en los noventa.

52 Algunas entrevistas preliminares sugieren que muchos de los empleados fueron retenidos por Gloria en otros lugares, o lograron reinsertarse en el mercado laboral, mientras que los obreros sufrieron las peores consecuencias, mostrando Arequipa la tasa de desempleo abierto más elevada del país.

53 Apreciación basada en entrevistas con académicos y con funcionarios de ONG, Arequipa, junio de 2001.

de oro Yanacocha en Cajamarca, la mayor de América Latina. El proyecto se inició en 1992 en forma poco prometedora, pues en ese entonces los inversionistas pensaban que la vida rentable de la mina sería unos siete años, optando por un perfil bajo y una inversión mínima en relaciones con la comunidad. Cuando las actividades de exploración adicional comenzaron a dibujar un panorama muy distinto, ya se estaban generando sospechas y malas relaciones. Incluso, una vez que la empresa reconoció el valor político de las compras locales, sus esfuerzos en promover que un grupo local organice una empresa de movimiento de tierras (CONGECASA) terminaron en un desastre. Las capacidades de organización y empresariales en la zona, así como los niveles de experiencia, eran insuficientes para sacar provecho de la situación. Hasta los alimentos tienden a ser traídos del exterior. Debido a razones económicas, la mina necesita comprar al por mayor; se hubiese necesitado una política de promoción muy sistemática y coherente para generar una respuesta adecuada por el lado de la oferta.⁵⁴

Para producir tal cambio, se hubiese requerido de una vigorosa política de descentralización y capacitación durante varios años. Lamentablemente, todo el modelo se orientó a incrementar el control central. Esto fue más allá que lo exigido por el modelo económico particular, y ha sido analizado extensamente como un producto de la evolución de las estructuras políticas y económicas del Perú a lo largo de muchas décadas.⁵⁵ El resultado fue que un modelo primario exportador, con potencial de generar fuertes beneficios regionales, casi no los generase por varias razones: a) la carencia de estructuras descentralizadas, capaces de promover iniciativas de oferta regional; b) la falta de requisitos razonables para el establecimiento de las empresas en las zonas; y c) las significativas externalidades negativas que ocurrían con frecuencia.

Lo anterior se agrava por el hecho de que el eslabón más débil en las actuales estructuras regionales son los CTAR (Consejo Transitorio de Administración Regional), que no obstante representan la única entidad

54 Un estudio de caso en Chile muestra que esto no es imposible. En Rancagua un grupo de pequeñas empresas, apoyadas por SERCOTEC, la institución nacional de asistencia técnica, formó una asociación, AEMET, «para atacar (con cortesía) a CODELCO». Ellos han triunfado, y la iniciativa ha transformado su manera de trabajar. Ahora están encontrando otros clientes (Angell, Lowden y Thorp 2001).

55 Gonzales de Olarte (1982), (2000); Iguíñiz (1984); Cotler (1994).

que podría, en principio, negociar en el nivel regional con grandes empresas, como las mineras. Los CTAR son organismos transitorios no elegidos, casi sin recursos ni poderes.

6. El medio ambiente y las relaciones con la comunidad

La minería constituye el sector más problemático respecto del medio ambiente y de las relaciones entre los nuevos proyectos de exportación y las comunidades locales. La forma en que la minería afecta a ambos elementos ha cambiado con la tecnología. En primer lugar, las nuevas técnicas han hecho económico el procesamiento de grandes áreas de terreno en minas de tajo abierto permitiendo explotar muchos depósitos que antes eran dejados de lado. Por ende, las empresas mineras han pasado a tener *un hambre* increíble por la tierra. Así, mucha tierra comunal es ahora objeto de denuncias mineras. Segundo, aunque se derivan del conocimiento científico y son supervisados cuidadosamente, los nuevos procesos encierran peligros extremos, como el uso del cianuro para «lavar» los concentrados de roca y obtener el metal. Pero estas nuevas técnicas dejan espacio para la duda y la incertidumbre en varios sentidos. Por ejemplo, la acumulación masiva de sedimentos de roca tratada en montañas artificiales genera incertidumbre sobre su estabilidad, digamos en una situación de lluvia severa durante algún Fenómeno del Niño grave. Asimismo, según la percepción de las comunidades, las grandes excavaciones pueden poner en riesgo los preciosos sistemas de agua subterránea, en formas que no son aun entendidas por completo. El cianuro y los otros tóxicos residuales pueden transformarse en gases tóxicos y envenenar las fuentes locales de agua. Además, las empresas mineras usan a menudo a los contratistas para servicios conexos, incluyendo en ciertos casos el transporte de sustancias peligrosas. Algunos recientes accidentes de tránsito asociados a estas empresas han dado como resultado incidentes de contaminación —por ejemplo, mercurio y petróleo en Cajamarca—. Este aspecto es difícil de supervisar y es un punto de suma vulnerabilidad.

Por el lado positivo, una diferencia significativa respecto del pasado es que el Perú tiene ahora una ley sobre el medio ambiente, aprobada primero en 1990 y perfeccionada después. La nueva ley establece que las empresas interesadas en ejecutar nuevos proyectos deben someter un plan de impacto ambiental. En principio, este plan debe ser discutido en una audiencia pública. Para los proyectos existentes, la norma exige

que las empresas desarrollen un plan de adecuación ambiental, detallando cómo cumplir los nuevos requisitos en un plazo de diez años. Existen varios problemas con la legislación y su ejecución. Por ejemplo, los estándares están por debajo de las mejores prácticas internacionales; las audiencias se realizan en Lima con pocas oportunidades de participación de los más afectados, por lo menos hasta ahora. La evaluación de los estudios de impacto ambiental está a cargo del Ministerio de Energía y Minas, que solo tiene que «consultar» a otros ministerios y entidades con fuertes intereses y grupos de presión detrás —como el Ministerio de Agricultura y el INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales)—.⁵⁶ Los aspectos referidos a las relaciones con la comunidad local no juegan un papel lo suficientemente importante en los requisitos exigidos a las empresas. Pero, por lo menos, la sola existencia de una ley constituye un logro.

Otra gran diferencia es que hoy en día existen muchas organizaciones que supervisan el medio ambiente y las relaciones con la comunidad, internacionalmente y dentro del Perú. En la actualidad existe una organización mundial de comunidades afectadas por la minería.

Ha transcurrido muy breve tiempo y contamos con poca investigación seria como para dibujar un cuadro claro y objetivo. Nuestras visitas de campo preliminares nos han sugerido que las débiles estructuras locales proveen un contexto desfavorable para la supervisión de los efectos ambientales. Las acusaciones se multiplican y resulta complicado alcanzar una imagen objetiva. Así, en Yanacocha ha surgido gran preocupación sobre recientes incidentes de contaminación por accidentes de tráfico —el peor fue un enorme derrame de mercurio—. También son constantes las acusaciones acerca de la contaminación del agua, la tierra y el aire. Nuevamente, regresamos al tema de la debilidad institucional: el logro de una resolución creíble, socialmente aceptable y efectivamente ejecutada de estos conflictos requiere de una estructura municipal eficaz, apoyada por el gobierno central y por las ONG u otras organizaciones de la sociedad civil de la región que tengan credibilidad y competencia profesional.⁵⁷

56 Entrevista con el grupo de estudio de GRADE sobre minería, Lima, junio de 2001.

57 El actual municipio de Cajamarca está lanzando un proyecto de laboratorio independiente, con credenciales impecables, para proveer información confiable.

En otros proyectos también surgen preocupaciones. Por ejemplo, en Tambogrande se intenta desarrollar un proyecto minero sobre un área que se dice contiene el mayor depósito conocido de oro en el mundo. Allí los problemas de contaminación son potencialmente graves: a) la mina estaría dentro de la propia ciudad; b) generaría polvo con contenido sulfúrico y la posibilidad de lluvia ácida, afectando el valle de San Lorenzo, uno de los más ricos de la Costa; y c) podría afectar y quizás contaminar los sistemas de agua subterránea que conectan a las diferentes cuencas. La necesidad de una evaluación objetiva, así como de una negociación y supervisión cuidadosas, está hoy en día amenazando con desbordar las limitadas capacidades locales.⁵⁸

7. Conclusiones

Este ensayo ha intentado una primera reflexión sobre las políticas económicas durante la administración del gobierno de Fujimori, tomando como caracterización de partida un modelo que retorna a la dependencia tradicional del Perú respecto de las exportaciones primarias. Claramente, en sentido directo, esta caracterización ha sido correcta. Como en la mayoría de los países latinoamericanos, durante los años ochenta y noventa, el esfuerzo por pagar la deuda externa forzó un empeño exportador; y en muchos casos el resultado ha sido una nueva concentración en la ventaja comparativa tradicional de la región.

Sin embargo, al profundizar la comparación, emergen diferencias y similitudes significativas tanto en el contexto, como en la estrategia y en los resultados. La principal diferencia fue la virtual ausencia de un mecanismo vigoroso de crecimiento exógeno. El país se benefició solo durante dos o tres años de un crecimiento «liderado por las exportaciones», impulsado por la demanda externa. En su lugar, como en muchos otros países, el equilibrio de la balanza de pagos fue asegurado por el regreso de los flujos de capital de corto plazo, coincidentemente, a principios de los noventa y por las privatizaciones que proveyeron ingresos una

Esta es una nueva iniciativa prometedora que solo puede ayudar (entrevistas con funcionarios municipales de Cajamarca).

58 El Frente de Defensa de Tambogrande está intentando desafiar a la empresa, pero los conflictos y actos recientes de violencia revelan los límites y peligros del proceso.

sola vez por cada venta de activos. Esto ha determinado una situación más frágil y menos dinámica.

Una segunda gran diferencia es el papel central que juega en el modelo de Fujimori la apertura agresiva a las presiones competitivas. En teoría, ello debió impulsar la mejora de la productividad por el lado de la oferta, generando crecimiento aun sin un efecto continuo y estable de arrastre desde la economía mundial. En particular, esto sucedería con la atracción del capital y la tecnología internacional gracias al vigor del nuevo compromiso con la apertura y las reglas internacionales del juego.

Lo anterior nos llevó a las *similitudes* sobre las cuales conviene reflexionar. La falta de un apoyo adecuado en el nivel micro —con desarrollo institucional, crédito, información, facilitación de la coordinación— significó que las políticas fallaran al producir sus resultados esperados. Esta ausencia se combinó con otros aspectos de las políticas, tales como sus impactos sobre el mercado de trabajo, para perpetuar y agravar los mecanismos de exclusión. Durante los periodos relativamente breves de crecimiento hacia dentro, el Perú tampoco adoptó tal tipo de orientación. Las políticas más intervencionistas tendieron a carecer de sintonía fina y de una dimensión micro seria. Como hemos sostenido, existe aquí una profunda consistencia: el principal problema de los periodos de crecimiento hacia fuera, en función de economía política, fue que no desarrollaron un Estado experimentado y competente que aprenda a través de la práctica, con políticas moderadas y apoyadas por una buena retroalimentación con el sector privado y la sociedad civil en general. Esta característica de la economía política del pasado continuó en los noventa; y, en realidad, se agudizó con el debilitamiento de los grupos de clase media, las organizaciones profesionales y laborales en general. Como ha sostenido Gonzáles de Olarte, ello permitió mantener las perversiones de la política de corto plazo. El desafío para el próximo gobierno no es «encontrar una receta diferente», sino hallar una ruta de escape a esta insalubre economía política de largo plazo.

Referencias Bibliográficas

ANDEAN REPORT

Latin American Newsletters, publicación mensual, Londres.

ANGELL, Alan, Pamela LOWDEN y Rosemary THORP

2001 *Decentralizing Development: the Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

Memoria, 1998-1999. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

Boletín Semanal, 1989-2001. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

Compendio de estadísticas monetarias 1959-1995. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

CÁRDENAS, Enrique, José Antonio OCAMPO y Rosemary THORP (eds.)

2000 *The Export Age: the Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Volumen 1: An economic history of twentieth-century Latin America. Basingstoke: Palgrave in association with St. Antony's College, Oxford.

CEPAL

2000 *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

CUÁNTO S.A.

1991-2000. *Anuario Estadístico. Perú en Números*. Lima: Cuánto.

COTLER, Julio

2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.

1994 *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Lima: IEP.

CRABTREE, John

1999 *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico: IEP.

DANCOURT, Óscar

1997 *Reformas estructurales y política macroeconómica en el Perú: 1990-1996*. Documento de Trabajo 134, PUCP.

DANCOURT, Óscar y Waldo MENDOZA

1999 Los dos canales de transmisión de la política monetaria en una economía dolarizada. Documento de Trabajo 162, PUCP.

1991 «Perú: Situación Económica». En *Situación Latinoamericana 2*. Madrid: CEDEAL.

DRINOT DE ECHAVE, Paulo

2000 «Perú 1984-1930: A Beggar Sitting on a Bench of Gold?». En E. Cárdenas, J.A. Ocampo y R. Thorp (eds.). *The Export Age: the Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Volumen 1: An economic history of twentieth-century Latin America. Basingstoke: Palgrave in association with St. Antony's College, Oxford.

ECHAVE, José

1994 *Minería y reinversión internacional en el Perú*. Lima: IPEMIN.

ESCOBAL, Javier, Víctor AGREDA y Thomas REARDON

2000 «Endogenous Institutional Innovation and Agroindustrialization on the Peruvian Coast». *Agricultural Economics* 23:3, pp. 266-77.

FAIRLIE Reinoso, Alan

1997 *Déficit peruano, perfiles de comercio y bloques económicos regionales en los noventa*. Documento de Trabajo 36, PUCP.

FIGUEROA, Adolfo

2001 *Reformas en Sociedades Desiguales. La experiencia peruana*. Lima: PUCP.

1998 *Políticas Macroeconómicas y Pobreza en el Perú*. Documento de Trabajo 145, PUCP.

FRANCKE, Pedro

2001 «Políticas Sociales: Balance y propuestas» (mimeo).

GONZALES DE OLARTE, Efraín

2000 *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP.

1998 *El Neoliberalismo a la Peruana. Economía Política del Ajuste Estructural, 1990-1997*. Lima: CIES, IEP.

1982 *Economías Regionales del Perú*. LIMA: IEP.

IGUÍÑIZ, Javier

2000a «¿Es más rentable cumplir las leyes que evadirlas?» (mimeo).

2000b *The economic strategy of the Fujimori goverment*. Reimpresiones 18. Lima: PUCP.

1998 *The economic strategy of the Fujimori government*. Reimpresiones 18. Lima: PUCP.

1984 «Ciclos económicos y región en el Perú: 1971-1981». *Revista Allpanchis Phuturinga* 23, Cuzco.

JIMÉNEZ, Félix

2000a *El Modelo Neoliberal Peruano: Límites, Consecuencias Sociales y Perspectivas*. Documento de Trabajo 184, PUCP.

2000b *Liberalización, Reestructuración Productiva y Competitividad en la Industria Peruana de los años 90*. Documento de Trabajo 183, PUCP.

2000c *Ensayos sobre la Economía Peruana*. Lima: Universidad Ricardo Palma.

JIMÉNEZ, Félix, Giovanna AGUILAR y Javier KAPSOLI

1999 *De la Industrialización Proteccionista a la Desindustrialización Neoliberal*. Lima: CIES-PUCP.

KURAMOTO, Juana

1999 *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: El caso de la Minera Yanacocha S.A.* Lima: GRADE.

PASCÓ-FONT QUEVEDO, Alberto

1999 *Desarrollo sustentable en el Perú*. Lima: Agenda Perú.

1991 *Política económica y rentabilidad en el sector minero: 1989-1990*.
Lima: GRADE.

PASCÓ-FONT QUEVEDO, Alberto, Enrin McCORMICK y Enrique SCHROTH DE LA
PIEDRA

1996 *Ingreso sostenible en la minería peruana*. Lima: Consorcio de In-
vestigación Económica.

PERÚ ECONÓMICO

Lima: Apoyo Comunicaciones S.A.

ROJAS, Jorge

1999 *El influjo de capitales al Perú: 1990-1998*. Documento de Trabajo
177, PUCP.

1997 *La Política Comercial Peruana Reciente*. Documento de Trabajo
139, PUCP.

1996 *Las Políticas Comerciales y Cambiarias en el Perú, 1960-1995*.
Lima: PUCP.

SCHADY, Norbert R.

2000 «The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social
Fund (FONCODES), 1991-1995». *American Political Science
Review* 94, p.2.

SCHULDT, Jurgen

1994 *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*.
Documento de trabajo 20, Universidad del Pacífico.

SEMINARIO, Bruno

1995 *Reformas estructurales y políticas de estabilización*. Lima: CIUP.

SEMINARIO, Bruno y Arlette BELTRÁN

1998 *Crecimiento económico en el Perú: 1986-1995. Nuevas evidencias
estadísticas*. Documento de Trabajo 32, CIUP.

TÁVARA, José

2000 «Privatización y regulación en el sector eléctrico y las telecomunicaciones: lecciones de la experiencia peruana» (mimeo).

1996 *Servicios no financieros y producción a pequeña escala: desafíos y lecciones de política*. Documento de Trabajo 128, PUCP.

THORP, Rosemary

1998 *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. En inglés, Johns Hopkins and Interamerican Development Bank.

1995 *Gestión económica y desarrollo en Perú y Colombia*. Lima: Universidad del Pacífico.

THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM

1978 *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Londres: Macmillan.

WEBB, Richard

1977 *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Harvard Economic Studies 47. Cambridge y Londres, Harvard University Press.