

## INDICE

<b>ARTICULOS</b>	VÍCTOR E. TOKMAN. Políticas de empleo en la Nueva Era Económica	9
	FRITZ RÄUCHLE Y RICHARD KORSWAGEN. Ecoeficiencia el "Leitmotiv" del Desarrollo	31
	CECILIA GARAVITO. Cambios en la oferta laboral de la familia limeña	45
	WALDO MENDOZA BELLIDO Y RICARDO HUAMÁN AGUILAR. Crecimiento en una economía abierta: Un marco de análisis para el Perú	65
<b>RESEÑAS</b>	JAVIER IGUÍÑIZ: <b>Macroeconomía: enfoques y modelos</b> de Félix Jiménez	117
	ARNOLDO ROZENBERG: <b>La economía peruana desde 1950. Buscando una Sociedad Mejor</b> de John Sheahan	124
	CARLOS CONTRERAS: <b>El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo</b> de Hernando de Soto	133

John SHEAHAN, 2001: *La Economía Peruana desde 1950. Buscando una Sociedad Mejor*. Lima: IES Instituto de Estudios Peruanos, 269 pp.

El Instituto de Estudios Peruanos (IEP) nos brinda la versión en castellano de *Searching for a Better Society. The Peruvian Economy from 1950 1999*, de John B. Sheahan, Profesor Emérito del William College de los Estados Unidos. Este libro contiene un análisis histórico muy interesante y, sobre todo, estimulante de la economía del Perú en los últimos 50 años, por su contenido e interpretación algo diferente de la mayoría de estudios económicos hechos sobre el Perú, de un distinguido estudioso de los problemas de desarrollo latinoamericanos desde inicios de los años ochenta..

Este trabajo de investigación socioeconómico recoge una amplia gama de información económica, social y política de diversas fuentes bibliográficas peruanas, latinoamericanas y de habla inglesa. Sus estadísticas macroeconómicas llegan sólo hasta el año 1997 y no incluyen los datos de los últimos tres años de la década pasada, caracterizados por la recesión interna y falta de crecimiento derivados de ésta y de los *shocks* externos desfavorables y un ciclo político bastante complicado. También, como el autor lo reconoce en el prefacio en castellano, las estadísticas macroeconómicas del Perú usadas en su investigación estuvieron sobre dimensionadas en alrededor del 10% en las tasas de crecimiento económico y magnitud del déficit externo por la actualización de año base (de 1979 a 1994) de las cuentas nacionales. El autor señala que estos cambios en los datos estadísticos no modifican mayormente su apreciación sobre el desempeño favorable de la economía peruana en los años noventa con relación a las dos décadas anteriores.

Creo que el título, *Buscando una Sociedad Mejor*, nos puede servir de indicio previo de cuál es la idea central de este libro de Sheahan: la búsqueda de una sociedad mejor (con crecimiento y mejores ingresos, mayor equidad, menor desigualdad y reducidos niveles de pobreza) en el Perú y otros países no desarrollados de parte del autor, dentro de un sistema de libre mercado. Postula él que este objetivo, la búsqueda de mayores oportunidades de trabajo y mejores niveles de ingreso y condiciones de vida, fue lo que motivó a que una gran mayoría del pueblo peruano optara libre y en forma tardía, a inicios de los años sesenta, por un cambio en la orientación de la economía abierta de años cincuenta, eligiendo una alternativa de desarrollo dirigida por el Estado; porque los beneficios del crecimiento económico no mejoraron en

forma significativa las condiciones de vida existentes de la gran mayoría en el Perú.

Sheahan señala claramente que el objetivo central de su trabajo es: “examinar las metas, los conflictos, las estrategias económicas y el proceso de cambio ocurrido en el Perú durante la segunda mitad del siglo veinte”. El autor considera su libro como una extensión del extenso trabajo de historia económica sobre el Perú de Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram (1978): Perú, 1898-1977. Sheahan sitúa los problemas centrales del Perú “en términos de divisiones internas, desigualdad social y conflicto, y las implicaciones de decisiones de política interna”.

Este trabajo tiene nueve capítulos que cubre diversos aspectos de la economía y sociedad peruana, tales como: la estructura y el desempeño de la economía peruana y de sus principales sectores críticos, la agricultura y la industria; sus recursos humanos (niveles de educación) y la evolución de la política interna; los cambios en su estructura productiva y el comercio internacional; los niveles de ingresos, empleo, pobreza, desigualdad y violencia; el desarrollo dirigido del Estado de 1963 a 1990; el análisis de los siete primeros años de gobierno del ex presidente Fujimori; y finalmente de las interacciones entre metas, estructuras y estrategia para el Perú, que recogen las observaciones más importantes del autor de los capítulos previos; y que creo constituyen el aporte más significativo de este interesante libro.

En el primer capítulo, el autor analiza las semejanzas y diferencias entre el Perú y América Latina sobre el crecimiento y la desigualdad económica, los cambios en la orientación económica y política, los problemas estructurales, la estrategia económica, metas sociales y violencia y los cambios en los años noventa. Sheahan considera muy importante buscar las causas del inexorable proceso de deterioro económico y de la violencia por el que pasó el país. Considera que es urgente que el Perú y el resto de países latinoamericanos se planteen las siguientes interrogantes: ¿Puede construirse el crecimiento económico sobre una base más sólida? ¿Pueden distribuirse más ampliamente las ganancias del crecimiento? y ¿puede el proceso modelarse de manera que cohesiones a la sociedad en lugar de desgarrarla? Estas son las preguntas claves que Sheahan se plantea y trata de responder a lo largo de su trabajo, pero que son interpretadas y resumidas al final de su libro, y que siguen siendo hoy partes de la amplia agenda peruana y latinoamericana.

Al analizar las semejanzas y diferencias entre el Perú y demás países de la región, el autor considera para su análisis dos aspectos de la herencia latinoamericana que constituyen para él dos desafíos muy relevantes. El primero es la gran división y desigualdad social entre las minorías dominantes de ascendencia europea y las mayorías indígenas o mestizas (o negras en Brasil y los países caribeños), lo que permitió que la gran desigualdad en la participación social y en el ingreso se mantuviera. Sheahan considera, con algunas pocas excepciones, que el fracaso de muchos países de Latino América fue el no haber incorporado a la población rural al proceso de desarrollo; es decir, acceso al “capital humano” (a la educación, habilidad y movilidad económica). El segundo aspecto fue el fracaso de la región de estar siempre a la saga de los países del norte con respecto a los procesos de innovación tecnológica y cambios estructurales desde el siglo XIX. Esto último relegó a los países de la región a mayormente proveedores de materias primas a los países industrializados en el siglo XX, dependiendo su crecimiento de las condiciones favorables en los mercados y capitales del exterior. Sheahan reconoce la validez de la teoría de la dependencia, que coloca el énfasis en la auto perpetuación de los patrones de intercambio. Sin embargo, la considera incompleta ya que no considera que con políticas económicas y sociales apropiadas que incluyan inversión distribuida en capital humano se puedan cambiar las estructuras de intercambio y producción a favor del empleo y el progreso tecnológico.

El autor, cuando trata de los factores estructurales particulares más importantes del Perú y Latino América, critica que los esfuerzos de cambio se enfocaron más en los obstáculos estructurales, dejando los aspectos equilibrio macroeconómico, eficiencia e innovación tecnológica a un segundo plano; crítica válida mayormente para la política económica en el Perú durante los años setenta y ochenta y parcialmente para los noventa. En el caso peruano considera entre los factores estructurales más relevantes de orden interno al rápido crecimiento de la población y la fuerza laboral frente a las escasas tierras de cultivo y oportunidades de empleo productivo urbano, dando lugar al desarrollo extendido de las actividades informales para la supervivencia de esta población poco educada y capacitada. También considera el desigual acceso a la educación, capacitación y la concentración de la propiedad de los activos de capital como factores que trabajaron en contra de mejoras sustanciales en las fuerzas laborales. Además, sostiene que la falta de un alto proceso de innovación y desarrollo tecnológico, de ahorro e inversión de gran parte de las empresas peruanas, no permitieron mayores oportunidades de empleo productivo, ni la diversificación de exportaciones de productos inten-

sivos en mano de obra. Por su naturaleza intensiva en capital, el desarrollo de los sectores primarios no creó directa o indirectamente muchas oportunidades de trabajo. Además, el fácil acceso del país a las divisas para financiar importaciones competitivas, limitó el crecimiento de oportunidades de empleo en la industria y otras actividades de productos no tradicionales.

Un aspecto interesante del análisis de Sheahan es su énfasis reiterado, a lo largo del libro, en los efectos desfavorables sobre el crecimiento y desarrollo de la economía y sociedad peruana provenientes de la división y la desigualdad étnicas, regionales, educativas, económicas y políticas como elementos distintivos de la sociedad peruana. Los esfuerzos de integración para reducir las fuerzas entre los grupos de la sociedad peruana, según el autor, han sido mayores en las últimas cuatro décadas. Sin embargo, muchos analistas económicos, sociales y políticos de nuestro medio podrían discrepar en algo con esta apreciación de autor.

Al tratar la estructura productiva y el comercio exterior de la economía peruana, el profesor Sheahan señala que subsisten tres debilidades importantes o problemas serios: (a) la falta de oportunidades de empleo productivo para la población que abandona la agricultura y los con mayor educación que ingresan al mercado laboral; (b) la debilidad de los salarios y beneficios reales del auto-empleo en el sector servicios, que contribuye a la pobreza y la alta desigualdad; (c) la lentitud de la industria nacional en elevar la productividad, lograr cambios tecnológicos y fortalecer su capacidad competitiva en los mercados externos.

El autor examina la información y opiniones de múltiples investigadores sobre la estructura y desempeño de la agricultura, los ingresos rurales y la violencia terrorista en el interior del país durante la década de los ochenta y parte de los años noventa. En resumen él concluye lo que la gran mayoría de analistas señala, que los cambios de la reforma agraria desde 1969 no pudieron revertir las causas de la extensa pobreza rural en el Perú; es decir, la escasa disponibilidad de tierras apropiadas y la baja productividad agrícola fueron incapaces de cubrir las crecientes necesidades de alimentos de la población peruana, ni brindaron mayores ingresos y oportunidades adecuadas de trabajo a la creciente fuerza laboral rural.

Al tratar la industrialización tardía en el país (el modelo de industrialización por sustitución de importaciones), y medir sus efectos sobre cambios estructurales en la producción, niveles de empleo, productividad, desarrollo

empresarial, mayores tasas de crecimiento y, en el caso peruano, una vía de escape de la dependencia de las exportaciones primarias. El autor concluye que el error básico de la estrategia seguida para promover la industrialización fue la protección a los industriales de cualquier necesidad de elevar su eficiencia productiva, reducir costos, mejorar la calidad de sus productos, o perseguir el cambio tecnológico. Sostiene que los resultados hubieran sido mejores si la estrategia hubiese apuntado en la dirección opuesta: mejorar las ganancias mediante mayores esfuerzos en exportaciones competitivas, más que a través de las colocaciones en un mercado interno cautivo. Sin embargo, él señala que esto no hubiese sido fácil por tener que competir frente a fuertes ventajas comparativas de la minería y otras actividades primarias, y mejorar las condiciones y calidad de fuerza laboral escasamente educada y capacitada.

Las condiciones de pobreza y desigualdad de la sociedad peruana son parte de casi todos los estudios sobre la realidad peruana, por su omnipresencia durante toda su historia. El autor las cubre en el capítulo 6, donde trata las características, tendencias y grados de la sustancial pobreza en el Perú, analizando los niveles de ingreso, mortalidad infantil, analfabetismo y la distribución geográfica de la pobreza. Con respecto a la desigualdad en nuestro país, Sheahan considera todas las diversas formas que ésta asume con respecto a la distribución de ingreso y activos (reales y financieros), acceso a los servicios de salud y educación, aceptación social y movilidad económica y las diferencias en las oportunidades para las elecciones en el patrón de vida. Según él, a pesar de la falta de información completa, algunos intentos de medir la desigualdad del ingreso muestran alguna mejora de los excepcionalmente altos niveles de la segunda posguerra. Considera también, que luego del aumento de los niveles de pobreza en los años ochenta, estos cayeron de manera considerable durante el período de crecimiento de 1992 a 1996; lo que no ocurrió así con la pobreza crónica por las restricciones estructurales y personales de este segmento de la población. Sheahan considera que, con un esfuerzo social continuado y el consenso sobre la necesidad de una tributación adecuada para sostener programas sociales serios, se podrá corregir las restricciones involucradas en los segmentos de pobreza extrema.

El capítulo 7 incluye un análisis del período 1963 hasta 1990, caracterizado por el desarrollo dirigido por el Estado y un alejamiento de la estrategia económica conservadora, determinada por el mercado, que cubre tanto los gobiernos reformistas moderados del presidente Belaúnde Terry y el general Morales Bermúdez, como el régimen nacionalista del general Velasco Alvarado y el gobierno demócrata populista de Alan García. Nuevamente, el autor nos

recuerda la elección libre que hizo el pueblo peruano en 1963 a favor de la intervención estatal para cambiar la economía del Perú. Sheahan, sin embargo, no menciona el veto implícito existente de las Fuerzas Armadas del Perú que impidió el acceso a la Presidencia de la República de Víctor Raúl Haya de la Torre, líder y fundador del Partido Aprista Peruano.

Mención especial merece el interesante análisis del autor al interpretar el programa de expansión heterodoxa del gobierno aprista de Alan García. El que se inició con la promesa de detener la inflación por medio de controles directos sobre los salarios, precios básicos, tasa de interés y tipo de cambio; pero con un solo aumento inicial en los salarios reales. También se prometió priorizar al sector agrícola, concertar con las empresas privadas, y se limitó también el pago del servicio de la deuda externa al 10% de las exportaciones del país. Por dos años el presidente García cumplió sus promesas iniciales, luego todo comenzó a empeorarse. A causa de la capacidad ociosa al inicio del período, las políticas heterodoxas funcionaron más o menos bien entre 1985 y 1987; así, se expandió la producción y se redujo en algo la muy fuerte inflación. La demanda se incrementó fuertemente por estas dos medidas y también porque se bloqueó inicialmente los aumentos en los precios de los bienes básicos. Para compensar el aumento del costo salarial a cargo de los productores, se forzó a la baja las tasas de intereses del sistema financiero. Estas acciones tuvieron éxito en el sector industrial, mas no en la agricultura donde fue difícil el control de precios de los productos del sector.

Posteriormente, conspiraron en contra del programa el exceso del gasto público, el excesivo crédito agrario financiado por el BCR, la gran inflación en repunte, el recrudecimiento de la violencia y la conducta cambiante del gobierno. La elevación de los subsidios y de los déficits de las empresas estatales (por mayores costos de los productos y servicios públicos), que fueron financiados con mayores créditos, complicaron aún más el panorama fiscal. Además hubo recortes tributarios selectivos, mayor evasión del pago de impuestos y se deterioró el manejo de la administración tributaria. Todos estos factores agravaron el desequilibrio fiscal y monetario, la inflación se disparó en 1988. La producción real volvió a caer mucho entre 1987 y 1990, y se deterioró de nuevo la distribución del ingreso. Para colmo el presidente García anunció súbitamente un programa para nacionalizar la banca y las compañías de seguros, que fue resistido por sus dueños y trabajadores.

Sheahan se hace la pregunta de si fue la expansión heterodoxa un error sin esperanza en el período de García. Por experiencias similares en la región

se podría señalar que esquemas heterodoxos han tenido algunos buenos resultados en períodos cortos, mas no en períodos mayores. Al efecto, Sheahan compara la experiencia de siete países en América Latina con respecto a tasas comparativas de inflación y de variación del PNB per cápita en los años ochenta. Mejores desempeños tuvieron los países que aplicaron serias medias de restricción monetaria y fiscal, junto con varios grados de liberalización, como Chile y Colombia, y en menor medida Costa Rica y México. El enfoque heterodoxo es sugestivo con un contexto inicial de capacidad productiva ociosa, con condiciones de trabajo débiles e inflación existente que responde con lentitud a las restricciones macroeconómicas. En este contexto, señala el autor, parece posible elevar la producción y los ingresos estimulando la demanda, siempre que la inflación sea refrenada por controles directos. Sheahan prosigue que lo esencial es mantener el equilibrio entre los incrementos del gasto (la demanda) y los posibles aumentos de la producción, así como entre los incrementos de las importaciones necesarias para la producción interna y el de las exportaciones. El autor señala que para evitar el colapso en el Perú se debió cambiar la política a una restricción de la demanda y los salarios en 1987, y detener el deterioro de los incentivos a las exportaciones.

Al analizar la realidad peruana, en la década de 1990, se optó por un regreso a un modelo liberal de economía de mercado, como respuesta racional al fracaso y caos reinante en el Perú por una estrategia mal planteada y ejecutada en el modelo previo de mayor participación del Estado. No deseo repetir aquí lo que sucedió con el programa de estabilización y de reformas estructurales en favor de la liberalización y desregulación de los mercados, la reinserción en los mercados financieros del exterior y el proceso de privatización incompleto. Sino comentar sólo las opiniones más saltantes de Sheahan sobre este período, y completar en algo los eventos sobre los últimos tres años de la década Fujimori que no los cubre el libro. Años que se caracterizaron por un exceso de autoritarismo, la falta de instituciones democráticas y del respeto a los derechos humanos, interferencia en los otros Poderes Públicos, etc. Período que también se caracterizó por algunas paralizaciones y retrocesos en algunas de las reformas estructurales y medidas de cambio implementadas a principios y mediados de la década, por un tardío y limitado manejo de políticas macroeconómicas para limitar los efectos desfavorables de los *shocks* externos y la recesión interna. Finalmente, se produjo un transito no muy costoso hacia la democracia, pero se han descubierto los grandes escándalos de corrupción de la dupla Fujimori-Montesinos y de su extensa red de corrupción en las Fuerzas Armadas y casi todos los segmentos del Estado peruano, que robaron y malgastaron ingentes fondos

públicos del país, y sacó a la luz el gran retroceso sufrido en los valores cívicos y éticos de un gran sector de la sociedad peruana.

Lo que Sheahan señala al analizar el período 1992–1996, es la tardía aplicación de medidas para combatir la pobreza a través de programas sociales que compensaran el fuerte ajuste de la economía (y que recientemente han mostrado duplicidad en los gastos, ineficacias y el indebido uso político de varios de estos programas). El insiste en el peligro que se corre en el país al no favorecer cambios o incluir alternativas significativas en la forma como opera la economía, con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad existentes. Es decir, opina que estas políticas sociales (asistencialistas) pueden llevar a que las fuerzas del mercado puedan generar una mayor desigualdad. Objeto de discusión en estos días en que se está cuestionando los efectos del neoliberalismo sobre los niveles de pobreza y desigualdad existentes. Para el autor, la economía peruana ha funcionado mucho mejor bajo la estrategia de liberalización de la economía. Sin embargo, esta estrategia sería un fracaso si no se logra una mejor sociedad, menos desigual y dependiente. El modelo no ha sido tan favorable para la creación de empleos como podría haberlo sido, tampoco ha favorecido una mayor diversificación de la producción doméstica ni de las exportaciones, ni ha reducido la dependencia de las inversiones, capitales externos y tampoco los crecientes déficits en la cuenta corriente externa del Perú en los años de crecimiento.

Sheahan, basándose en limitados datos estadísticos, estima que ha habido algunas mejoras en los niveles de la pobreza y algo menos de desigualdad en los últimos años. Como es de conocimiento público estas mejoras se han reducido y casi desaparecido del todo, desde 1998 hasta la fecha, por la fuerte recesión interna, la gran caída en la inversión privada a causa de ésta y la inestabilidad política en el bienio 2000 y 2001. Tanto estas mejoras como la visión optimista sobre el futuro del Perú del autor podrían desdibujarse si el reciente anuncio de la revisión de las estadísticas de pobreza, por el Jefe del INEI, sobre la naturaleza metodológica y el manejo político de los datos de pobreza del régimen de Fujimori que podría —ojalá no— incrementar de nuevo los niveles de pobreza, actualmente estimados en más del 53 % de la población peruana. El hecho que haya más de dos millones de peruanos viviendo en extranjero refleja cuán extendida es la pobreza y la falta de oportunidades de trabajo adecuado y bien remunerado en el Perú, que han incrementado más el desempleo abierto, el subempleo y el tamaño del sector informal y que, por lo tanto, han reducido la capacidad adquisitiva de la población peruana.

El último capítulo, con el encabezamiento Interacciones, comprende un tratamiento muy interesante sobre las interrelaciones económicas y sociales entre las metas, estructuras y estrategias de la realidad peruana en las últimas cinco décadas, que es muy diferente a los tradicionales estudios económicos de los países en vías de desarrollo. El señala, al iniciar este capítulo, que el futuro del Perú es más esperanzador al final del año 2000, comparándolo con la situación de crisis (y casi caos) existente a fines de los ochenta y en 1990, ya que se habían alcanzado ciertos logros de estabilidad y crecimiento durante la última década, aunque los problemas principales del país no han sido resueltos. Considero que las interacciones entre metas, estructura y estrategias de carácter económico y social merecen una lectura más detallada de todos los lectores interesados. El autor no tiene todas las respuestas a los problemas económicos del país, sólo nos brinda su interpretación personal de estos, aparte de información muy relevante.

Recomiendo la lectura de este libro a todos los interesados en la problemática actual de la economía y sociedad peruana, a fin de buscar respuestas y soluciones apropiadas para el Perú en el actual contexto de economía global, cada vez más complicado y competitivo, que nos empuje a buscar soluciones adecuadas (de consenso y menor conflicto) al crecimiento económico sostenido de nuestra economía, mediante mejoras en la competitividad de nuestros productos en los mercados interno y externo. Sin embargo, tales soluciones deberán incluir progresivamente a una mayor parte de los grupos excluidos y marginales del país (mediante el mejoramiento del capital humano de estos sectores), para alcanzar mejores niveles de ingreso, reducir los altos niveles de pobreza y desigualdad existentes y brindar equidad y mayor participación en las decisiones comunes de estos grupos excluidos de la sociedad peruana.

Arnoldo Rozenberg