

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE ALAN GARCÍA: BALANCE A LOS TRES AÑOS DE GOBIERNO

JAVIER IGUÍÑIZ E.

En este artículo vamos a presentar una síntesis evaluativa de la política económica del presidente García durante la primera mitad de su gobierno. En la primera parte del trabajo sintetizaremos algunos rasgos importantes de la visión de Perú y del desarrollo económico peruano que García ha presentado al país. Contrastaremos esa visión con los datos de crecimiento del producto y de la distribución del ingreso que nos parecen fundamentales para entender el tipo de retos a los que estaba enfrentado el gobierno de García.

En la segunda parte analizaremos la política económica de corto plazo destacando los rasgos de la situación en la que se encontraba la economía el comienzo del gobierno. A continuación presentaremos los rasgos fundamentales de la política económica, para luego describir la política y la situación de la economía en la primera mitad de 1988. Por razones de espacio, vamos a evitar en lo posible el análisis minucioso de cifras estadísticas y el uso de citas textuales que ilustren y fundamenten las afirmaciones realizadas.

VISIÓN DEL PERÚ Y PROGRAMA

A) *Algunos datos estructurales del subdesarrollo peruano*

En esta primera parte vamos a presentar alguna información, que podría parecer de contexto, pero que pretende acercarse al problema de la violencia y la desmoralización que vive Perú. La política económica

tiene que ejercitarse en una situación difícil y, al mismo tiempo, tiene que contribuir a la solución de problemas más agudos que los del equilibrio de las cuentas fiscales o externas. Toda evaluación de la gestión económica tiene que incluir esta situación que combina explosivamente la miopía y el desinterés en las esferas del poder político y económico con la frustración de la juventud popular y provinciana. Vamos a señalar algunos de los factores estructurales de tipo económico que contribuyen a dicha situación. Cualquier evaluación tiene que tomar en cuenta estos aspectos del problema. En la segunda parte de este apartado evaluaremos la política de transformación estructural del gobierno de García.

La economía peruana se encuentra en un franco y largo proceso de subdesarrollo. Entre 1965 y 1985 los países de "bajos ingresos", según la clasificación del Banco Mundial, crecieron a una tasa promedio anual de 2.9%; los países de "ingresos medios bajos", categoría en la que se encuentra Perú, lo hicieron a una tasa de 2.6%. Perú lo hizo a 0.2%.

Este proceso de subdesarrollo no es, sin embargo, solitario. Dentro de la región andina la situación peruana no es excepcional, pues Bolivia y Chile, ambos con -0.2% de crecimiento del producto en ese mismo periodo, tenían peor evolución y compartían la trayectoria de subdesarrollo. Ecuador y Colombia con 3.5% y 2.9% tuvieron dinanismos contrarios (BM, 1987).

Durante el periodo de expansión económica 1965-1980 la agricultura peruana creció a una tasa de 1.0% mientras que la de los países de ingresos "medianos bajos" fue de 3.3%. En la industria, las tasas correspondientes son 4.4% y 8.5% respectivamente.

La inversión tiene una trayectoria declinante de largo plazo. De hecho, Perú es, junto a Ghana, uno de los dos países del mundo que tienen tasas negativas de crecimiento de la inversión tanto entre 1965 y 1973 como entre 1973 y 1984 (BM, 1986).

El proceso socioeconómico peruano no expresa, sin embargo, un deterioro homogéneo en sus diversos indicadores y más bien podría ser calificado de contradictorio. Así, Perú está por encima de los países de la categoría de "ingresos medios bajos" en la participación de la juventud en el sistema educativo, siendo mayor la ventaja en el caso de la educación secundaria y universitaria. En el primer caso, el porcentaje de jóvenes enrolados en 1982 fue 68.5% mayor que el de los países de la misma categoría de ingreso. En el caso de los universita-

rios, el porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años enrolados en el sistema universitario es el doble del correspondiente al grupo de países al que pertenece según su nivel de ingreso. En sentido contrario, Perú tiene una situación de salud claramente inferior al promedio de los países con ingresos similares. De hecho UNICEF lo clasifica entre los países con "alta mortalidad infantil". El ingreso per cápita promedio de los países en esta categoría de salud es 740 dólares anuales, esto es, 71.1% del ingreso per cápita de Perú. Se combinan así un alto nivel relativo de escolaridad con un bajo nivel relativo de salud (UNICEF, 1987).

La relación entre escolaridad por un lado y producción e ingreso por otro, también es inversa. El producto interno bruto per cápita escolar, esto es, el nivel de producción por cada escolar enrolado en el sistema educativo es cada vez menor. En 1984, ese nivel era 56.3 comparado con uno de 100.0 en 1961 (Iguñiz, 1986).

De ese modo, la mayor educación formal, con su capacidad de introducir al mundo de las nuevas necesidades y derechos, coincide con una situación vital muy frágil y con una economía que cada vez ofrece menos a los jóvenes.

Estas contradicciones se expresan también en el campo de la misma economía. Las ganancias del capital eran 15.3% en 1960 y llegaron a 41.3% en 1985. Por el contrario, las remuneraciones de los asalariados pasaron entre esos años de 46.2% a 30.8% (BCR).

Mientras las ganancias se elevaban, los impuestos a las ganancias bajaban a tal punto que pasaron de un nivel máximo como porcentaje de las ganancias de 44.6% en 1969 a un mínimo de 5.9% en 1985; en 1980, año óptimo para las ganancias debido a que el volumen exportado saltó a un nuevo máximo y el precio de las exportaciones fue excepcionalmente elevado, alcanzó un 20.5% (Alarco y del Hierro, 1986).

Todo esto sucede en un contexto de grandes desigualdades en el ingreso. Ya hemos mencionado la enorme proporción del ingreso nacional que es recibido como ganancias. La proporción en E.U. es aproximadamente cuatro veces menor que la registrada en Perú. Pero la desigualdad no se da sólo entre clases sociales. De acuerdo con las cifras disponibles más o menos comparables de distribución personal del ingreso, Perú está entre los países que peor distribución tiene en el mundo y es el único país en el que el 20% más pobre recibe menos del 2.0% del ingreso nacional (BM, 1987).

La desigualdad es también extrema entre los trabajadores de las

distintas regiones. En 1981, de acuerdo con el censo, el ingreso promedio mensual por persona ocupada en el departamento más pobre del país (Apurímac) es 42.7% del ingreso en el caso del más rico (Callao) y 57.5% del promedio nacional. La diferencia entre provincias es, como puede suponerse, mayor. El ingreso promedio en la provincia más pobre del sur del Perú (Paruro-Cusco) es 19.6% del ingreso en la provincia más rica del sur (Ilo-Moquegua). En el centro del país los trabajadores de la provincia de Víctor Fajardo (Ayacucho) tienen un nivel promedio de ingreso que es 21.2% del recibido por los trabajadores de la provincia de Nazca (Ica). En el norte, Celendín (Cajamarca) tiene un ingreso promedio que es 24.7% del existente en Talara (Piura). Las provincias con mejor pago al trabajo son generalmente centros mineros o petroleros, mientras que los más pobres son zonas alto-andinas rurales. La distancia geográfica entre los extremos de ingreso es corta y, en general, es la que hay entre la sierra y la costa.

Las distancias físicas entre los habitantes de cada departamento del país son menores pero las economías no son mucho menores. Paruro tiene un ingreso promedio por trabajo que equivale 21.9% del que se paga en la provincia vecina del Cusco. Cusco es el departamento con más extremas diferencias. La situación en Ayacucho no es muy distinta. La proporción entre Víctor Fajardo y la provincia de Huamanga que acoge a la capital del departamento es 32.3% (BCR, 1986).

La existencia y duración de estas diferencias no es comprensible sin tomar en cuenta profundas separaciones culturales. Las diferencias en productividad son suficientes para explicar la diversidad de ingresos, pero no la relativa estabilidad de dicha diversidad o, en otros términos, la permanencia de población en las provincias con los ingresos más bajos. Los indicadores de escolaridad, analfabetismo, salubridad, etcétera, refuerzan lo señalado a propósito del ingreso por trabajo.

Por otro lado, el contacto y el contraste entre esas culturas es grande, sobre todo a través de la juventud que convive con ellas de la cual una proporción significativa tiene educación universitaria. En Cusco, 21.7% de la población de más de 15 años tiene educación superior, en Arequipa, 19.8%; en Lima, 18.6%. Los siguientes ciudades en orden son Ica con 16.0% y Huamanga con 15.2%.

La crisis ha afectado muy drásticamente a las ciudades cercanas a las zonas de máxima miseria. La población de las ciudades capitales de departamento del sur andino ha crecido mucho más que la producción de los respectivos departamentos. En Ayacucho, entre 1972 y 1981,

la población ha crecido cuatro veces más rápido que la producción departamental; en Puno, la cifra correspondiente es 3.7; en Cusco, 3.2. Similar es la situación en los departamentos de Apurímac y Huancaavelica. Las únicas excepciones fuera de la región surandina con coeficientes altos son Chimbote con relación de 4.8, la más alta del país, y Trujillo con 2.8. Esto indica que en una situación de enormes diferencias económicas entre provincias cercanas y de migraciones intensas hacia las capitales departamentales más ricas entre las cercanas, la crisis productiva ha cerrado vías de progreso.

La diferencia de ingresos entre personas físicamente muy próximas es también muy grande en la ciudad de Lima. Los distritos residenciales de Lima tienen un ingreso promedio 51.8% superior al que se registra en el cono sur de Lima. Sin embargo, las diferencias reales son mayores porque en las zonas pobres la homogeneidad interna es mucho mayor que en las de sectores medio-altos y ricos. De hecho, en las zonas de estos sectores de altos ingresos promedio el porcentaje de trabajadores que ganan un ingreso equivalente al salario mínimo vital es muy similar al que se registra en los barrios populares. La cifra en los primeros es 39.6% y en el caso de los barrios populares: 43.6% en el cono sur, 38.8% en el cono norte, 39.4% en el tugurizado centro de Lima y 33.0% en Callao. Esto quiere decir que los contrastes al interior de las zonas residenciales son mucho mayores que aquellos entre zonas residenciales y populares y, obviamente, que dentro de las zonas populares. Una de las explicaciones de esta radical diferenciación interna en las zonas más ricas en promedio es la existencia del servicio doméstico. Además, en todas ellas hay subzonas de gran pobreza.

Sobre esta situación resulta comprensible la gravedad del problema económico de la juventud urbana. Como es conocido, los jóvenes tienden a recibir ingresos menores a los de otras edades. La tasa de desempleo entre los jóvenes de 14 a 24 años era 14.1% en 1982 (antes de la crisis), mientras que las de trabajadores entre 25 y 34 y entre 44 eran 5.4% y 2.0% respectivamente. Según nivel educativo, la mayor tasa de desempleo era la de los jóvenes con educación superior incompleta (10.2%) y secundaria completa (8.1%). Al otro extremo, las tasas para los trabajadores sin instrucción y con primaria incompleta eran 2.4% y 2.7%. La juventud con mayor nivel educativo es la que sufre relativamente más la carencia de empleo. La juventud menos educada es la que más sufre de bajos ingresos (Iguñiz 1983).

En general, y a manera de resumen, los datos estructurales de la eco-

nomía peruana que hemos mostrado y muchos otros muestran un dinamismo a largo plazo excepcionalmente débil, una desigualdad extrema entre clases, y entre personas, así como entre regiones y entre provincias cercanas. La desigualdad dentro de las ciudades es también muy grande, así como la que hay dentro de los distritos urbanos más ricos de Lima. La desigualdad entre individuos muy cercanos físicamente es enorme.

Junto a lo anterior, se constata la convivencia de un alto proceso de urbanización, de un nivel relativamente alto de enrolamiento escolar con un nivel relativamente bajo de salud, lo que alude a la existencia de un contraste agudo entre el grado de conciencia de las necesidades y las precarias condiciones de vida existentes. Todo esto configura una situación estructural de gran tensión socioeconómica que además se agrava con la persistencia de antiguas discriminaciones de tipo étnico y de género, y con la carencia de una voluntad democrática que abra oportunidades de participación a los nuevos contingentes juveniles.

Los problemas señalados ponen el país en la máxima tensión y obligan a las élites a desperezarse y abandonar la cultura rentista basada en la bonanza de recursos naturales y en la exclusión de las mayorías andinas de los beneficios económicos y culturales. La tarea en la agenda es revertir las tendencias de largo plazo de la inversión, de las remuneraciones y de las condiciones de vida popular. Los problemas son, pues, de profunda raíz histórica y potencialmente fecundos porque su propia detección es síntoma de un necesario y positivo cambio de época. Son los problemas del choque entre el largo y sinuoso proceso de democratización de este siglo y la resistencia de la vieja cultura de exclusión y de renta diferencial proveniente de los recursos naturales y de la inversión extranjera. Esa cultura es políticamente importante porque no era monopolio de la oligarquía pues era, y es, compartida por sectores medios y altos subsidiados con los recursos de la inserción primario-exportadora en la economía mundial.

Es contra este marco que hay que evaluar lo realizado. ¿Se ha iniciado una reversión de estas grandes tendencias? Seamos menos ambiciosos ¿se ha preparado el terreno político, esto es ideológico-organizativo, para iniciar ese cambio de rumbo? Empezaremos a responder averiguando si tal cambio era agenda conciente del gobierno de García. Evidentemente cambios importantes pueden ser generados también inconcientemente, mientras se buscaban cumplir otros objetivos,

pero desde que estamos evaluando una gestión gubernamental es conveniente tratar el problema de la conciencia sobre el problema y de las maneras de presentarlo a la opinión pública nacional.

B. Los programas de desarrollo nacional bajo García

Un recorrido de los discursos presidenciales a lo largo de estos primeros años de gobierno no deja lugar a dudas sobre la conciencia que García tiene sobre algunos si no todos estos problemas. El mensaje de campaña electoral y el posterior al triunfo, cualquiera que sea el grado de acuerdo que haya sobre su contenido, revelan la voluntad de alterar el curso de la economía nacional en aspectos que, de haber sido aplicados, hubieran tenido influencia en los indicadores estructurales señalados en el apartado anterior. Sin embargo, tales planteamientos estructurales no fueron aplicados o su aplicación fue interrumpida. Pero lo que vamos a señalar a continuación es que tales planteamientos de potencial impacto estructural fueron abandonados y reemplazados por otros más significativos en el corto plazo, y menos ambiciosos.

El proyecto de más largo plazo ha cambiado simbólicamente durante los dos primeros años. Señalemos algunos de estos cambios:

1. De un acento agrarista andino, expresado simbólicamente en Puno y en la kiwicha, el gobierno ha pasado a un acento en la costa y en los cultivos de consumo urbano masivo. El nuevo acento encuentra su personaje en el ministro de Agricultura, Remigio Morales Bermúdez, empresario moderno vinculado al sector.

Este cambio de enfoque del problema agrario se encuentra también en el distinto peso otorgado durante los dos últimos años del gobierno a la propuesta de alteración de pautas de consumo. Por el contrario, la orientación fundamental ha sido hacia el abaratamiento de los alimentos importados y aumento de las importaciones alimentarias.

2. El nuevo enfoque del problema agrario está vinculado al reconocimiento de la importancia política del abastecimiento de la ciudad. Pero también a un cambio en la visión de la sociedad peruana. Inicialmente, esa visión estaba representada en la pirámide de ingresos personales, popularizada por el presidente como simplemente la "pirámide". García repitió hasta el cansancio que él era el presidente del 75% más pobre y no del 25% más rico a quien consideraba, incluida la clase obrera, como privilegiada. Con el tiempo esta visión fue reemplazada

por otra que colocaba entre los sectores fundamentales y decisivos a los grandes empresarios y a los asalariados. Los primeros para impulsar y encabezar la inversión privada y los segundos para ampliar el mercado y encabezar el crecimiento inmediato.

3. Este cambio de base social implicaba un menor peso a la redistribución destacada a través de la "pirámide" y uno mayor al crecimiento agregado de la economía industrial. En los primeros meses de gobierno esa reactivación iba a ser directamente redistributiva pues ocurriría "desde abajo", lo que quería decir que los productores pobres del campo iban a alimentar a los consumidores pobres de la ciudad.

4. Este cambio de base social ocurrió con un cambio en la importancia de los sectores económicos. Al inicio de su gobierno García repitió varias veces su voluntad de no apoyarse en una industria extranjerizante y costosa a la que no se debía estimular porque agravaba los defectos estructurales de Perú: la dependencia externa de la producción y el consumo y el centralismo. Posteriormente, como es sabido, la reactivación se centró en dicha industria sin ninguna selectividad que la fuera transformando estructuralmente.

5. La política de inversión implícita en los discursos presidenciales acentuaba, en un inicio, las pequeñas inversiones en el sector primario de la economía, poniendo el mayor entusiasmo en aquellas que beneficiaban al campesinado andino. Posteriormente, las iniciativas principales estuvieron ligadas a intereses políticos inmediatos y a viejas concepciones. El tren eléctrico para Lima y las irrigaciones en la costa norte del país son los proyectos principales del gobierno actual.

6. Correspondiendo con lo anterior, el gobierno pasa de poner en el primer plano los proyectos microrregionales a dejarlos a la deriva sin continuidad ni lugar en los discursos. Por el contrario, García coloca en lugar destacado a las ciudades intermedias cuando propone un programa para el año 2000. Las zonas alto-andinas son reemplazadas en la prioridad por las capitales de departamento más importantes y el campesino comunero por el previamente criticado habitante de la ciudad.

7. En este tránsito se altera el punto de partida del esfuerzo descentralista. Inicialmente, eran los proyectos de desarrollo socioeconómico los que generarían las condiciones para la descentralización ruralista propuesta. Luego, era la política, a través de los gobiernos regionales la que debía iniciar el progreso económico.

8. Otro cambio de enfoque global se refiere a la importancia del

sector financiero. Mientras al comienzo del gobierno, e incluso durante la campaña electoral, el sector financiero interno no existía, posteriormente García retornó a lo señalado por él en *El futuro diferente* y colocó el sector financiero en el medio de los aspectos estructurales a transformar.

9. Un cambio de importancia fue el correspondiente a la relación de García con los grandes empresarios. La propuesta de estatización del sistema financiero significó la ruptura del nexo del presidente con los grupos que debían abanderar la nacionalización de la economía invirtiendo en sectores prioritarios y contribuyendo a la “economía de resistencia nacional”. Esta variación ocurrió con un discurso sumamente agresivo contra los más grandes empresarios del país. Pocas semanas antes eran señalados como piezas fundamentales del proyecto gubernamental.

10. Todos estos cambios de visión estructural ocurrieron dentro de un periodo en el que todavía no se le daba importancia al sector externo ni se temían las restricciones externas. Son, en cierta medida, cambios independientes del ciclo económico. Una alteración actualmente en curso es la que coloca en el primer lugar de las prioridades al sector exportador. De es modo, se pasa de una visión en la que había que proteger el mercado interno para contrarrestar el “aperturismo” belaundista, a otra en la que se desencadena una competencia por elevar los incentivos al sector exportador.

Otros cambios derivados del ciclo económico, y expresados en la política económica de corto plazo, serán analizados en la segunda parte de este trabajo.

C) *Continuidades en la aproximación estructural al problema económico*

1. Un aspecto en el que el gobierno ha mantenido la línea inicial es el de la deuda externa. Si bien es cierto que “10% de las exportaciones” se restringió a una parte de la deuda pública y que el pago que el país ha realizado ha sido mucho mayor, la postura original de rechazo a la intermediación del Fondo Monetario Internacional se ha mantenido durante los primeros tres años. El endurecimiento de la posición peruana respecto de los organismos multilaterales ha crecido y las relaciones financieras con gobiernos no se han restablecido.

2. Otro aspecto de la política que ha mantenido los mismos rasgos durante los tres primeros años de gobierno ha sido la relación entre el problema de la violencia terrorista y la política económica. La constante observada ha sido una gran marginalidad del problema de la violencia armada en el diseño de políticas de largo alcance. Las variaciones de enfoque señalados antes no han estado relacionadas, en lo más mínimo, a este problema. Ciertas iniciativas, como la política hacia la sierra, aparecieron y desaparecieron por causas ajenas al enfrentamiento con Sendero y lo mismo sucedió con otras iniciativas. En general, es posible afirmar que no ha habido una política económica dirigida a enfrentar el problema y que ha dominado la unilateralización del enfoque militar. Al parecer, se pensó que el mero crecimiento económico era suficiente para reducir la incidencia del conflicto armado. Agotado ese crecimiento, la opción del gobierno es acentuar el aspecto represivo de la acción antisenderista.

3. Un tercer rasgo de continuidad es el referido al papel del Estado en la economía. Para el gobierno de García, el Estado tiene un rol secundario. La desconfianza respecto de la acción estatal se ha expresado en la crítica puramente negativa a la burocracia, en la carencia de objetivos precisos de largo plazo en las empresas públicas, en el desinterés por la inversión pública, en la definición de dicha acción como "reguladora", en la consecuente marginación de la planificación y de la política multisectorial y del mismo Instituto Nacional de Planificación, en la renuencia a institucionalizar una relación fluida del Estado con organizaciones representativas de la actividad económica, etcétera.

La acción del Estado se ha orientado hacia iniciativas de rápido efecto económico y, sobre todo, político. Lo dominante ha sido la lucha inicial contra la inflación, el posterior impulso al crecimiento del producto y, durante 1988, la aplicación de frenos a ese crecimiento. Analicemos esta evolución con mayor detalle.

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE CORTO PLAZO

A) *La situación económica inicial*

El presidente García recibe el gobierno el 28 de julio de 1985. La situación económica relevante para el crecimiento más inmediato de la demanda agregada interna es favorable. En esa fecha, la balanza co-

mercantil cambiaria registra un superávit de 826 millones de dólares y los pagos por importaciones en ese momento del año ascendían a 899 millones. Las importaciones, en consecuencia, podían duplicarse antes de llegar a una balanza comercial en equilibrio. Las reservas internacionales netas (RIN) del sistema bancario ascendían a 868 millones de dólares, esto es, el equivalente al nivel de importaciones de los primeros siete meses de 1985. La decisión de pagar 10% de las exportaciones en lo que respecta a la deuda pública aumentaba aún más la disponibilidad de divisas para la reactivación económica.

Por el lado interno, el gobierno de García se inicia tras haberse experimentado un largo proceso de ajuste recesivo orientado por la política de mantener las reservas, que utilizó la devaluación real y el aumento de los precios relativos de los productos controlados —y en muchos casos producidos por el Estado— como herramientas de contención de la demanda efectiva, del déficit fiscal y de las empresas públicas principales. La devaluación realizada por el gobierno de Belaúnde fue 31.2% superior a la inflación relativa de Perú respecto de sus principales relaciones comerciales. Esta política cambiaria aplicada en los últimos años del gobierno de Belaúnde fue la gran herramienta para reducir la demanda interna, comprimir las importaciones además de la mitad del nivel que habrían tenido en 1981 y tratar de pagar a los acreedores externos.

El presidente García se beneficia así por partida doble del drástico ajuste recesivo del gobierno anterior; facilita por un lado la conquista del voto independiente perdido por Belaúnde debido a su política, y por otro permite utilizar la holgura de corto plazo generada por ese mismo ajuste. La situación era similar en el caso de los precios internos. Desde 1981 hasta 1984 la relación de precios controlados respecto al índice general de precios al consumidor fue 1.36, 1.06, 1.28 y 1.16, y durante el primer semestre de 1985 se registró también un coeficiente superior a uno (BCR, 1985). El Estado, abastecedor de gasolina, electricidad, etcétera, había utilizado los precios controlados en concordancia con la devaluación para reducir la demanda, mejorar la situación fiscal y generar un superávit comercial externo.

Al mismo tiempo, y ya en el campo de las restricciones heredadas, los precios internacionales tenían un nivel bajo y además estaban en franco proceso de declinación relativa. El poder adquisitivo de las exportaciones tradicionales cae de un índice 81.1 (1977 = 100) en enero-junio de 1985 a uno de 49.3 en julio-diciembre de 1986. Recién en

1987 vuelve a elevarse, pero en diciembre llegan a un índice 63.4 (BCR).

En cuanto al volumen exportado, el gobierno de García no recibe ninguna inversión en marcha que pudiera generar expectativas de futura expansión. El intento más notorio ocurrió en el sector petrolero, pero no se logró detener el deterioro de las reservas con lo que era evidente que durante el gobierno de García se comenzaría a ser importador neto de petróleo. En 1988 las exportaciones serían equivalentes a las importaciones de petróleo y derivados. La producción minera en su conjunto se mantiene estancada y la pesquera se eleva hasta mediados de 1986, para luego decaer hasta la actualidad. Las exportaciones, que siguen un curso pasivo, pasan de 3 147 millones de dólares en 1984 a 2 978 en 1985 y a 2 509 millones en 1986. En 1987 se elevan a 2 559 millones de dólares.

Al mismo tiempo, García recibe la memoria inmediata de un conjunto de ajustes realizados por funcionarios de organismos internacionales venidos expresamente a administrarlos eficientemente y que resultaron en el peor deterioro conocido nunca. La política económica tenía que revertir tal situación y la oportunidad existía.

El Estado, por otro lado, había continuado su proceso de destrucción y de inoperancia. El fracaso en la desestatización dio lugar a una ausencia total de políticas y a un aprovechamiento privado del aparato estatal. La crisis, sin embargo, obligó a ajustes que hicieron evidente a todos el dominio de los acreedores externos sobre los intereses productivos nacionales e incluso sobre los de las transnacionales importadoras netas. El antifondomonetarismo posterior tuvo fácil acogida y el recelo hacia Belaúnde por parte de los empresarios aumentó.

El periodo anterior había sido también de escasa movilización sindical y popular. Los movimientos de los años 70 no se repitieron a pesar de la mayor profundidad de la crisis, lo que puso en evidencia la ausencia de una relación lineal e inversa entre crisis y respuesta popular.

Ligado a lo anterior hay que señalar la existencia de una desmoralización de expectativas populares que hubieran permitido avances graduales en la recuperación del bienestar perdido. La retórica de García aceleró la recuperación de expectativas.

En resumen, García recibe una economía con una cierta holgura de corto plazo pero en condiciones desfavorables del comercio internacional, y unas perspectivas de mediano plazo bastante oscuras por falta de proyectos de inversión en marcha.

B) *Lineamientos principales de la política económica de corto plazo*

La política económica pasa por varias etapas que las trayectorias de la producción y de la inflación detectan bien (gráficas 1 y 2).

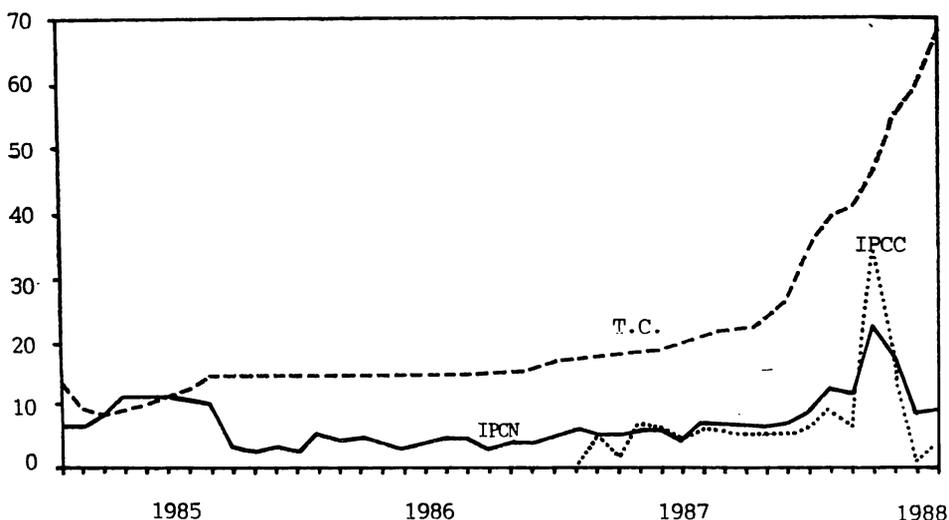
1. Política de congelación de precios

La primera etapa dura los primeros dos meses, cuando se tiene por objetivo reducir la inflación y sus características fundamentales se parecen a las del Plan Austral que se había aplicado pocos meses antes en Argentina. En esta etapa se logra que la inflación baje de un nivel mensual cercano a 10% a otro menor a 3.5% en lo que resta del año. El tercer trimestre de 1985 sigue registrando tasas negativas de crecimiento, lo que preocupa al gobierno (Iguíñiz, 1986).

2. Política de crecimiento productivo, 1986

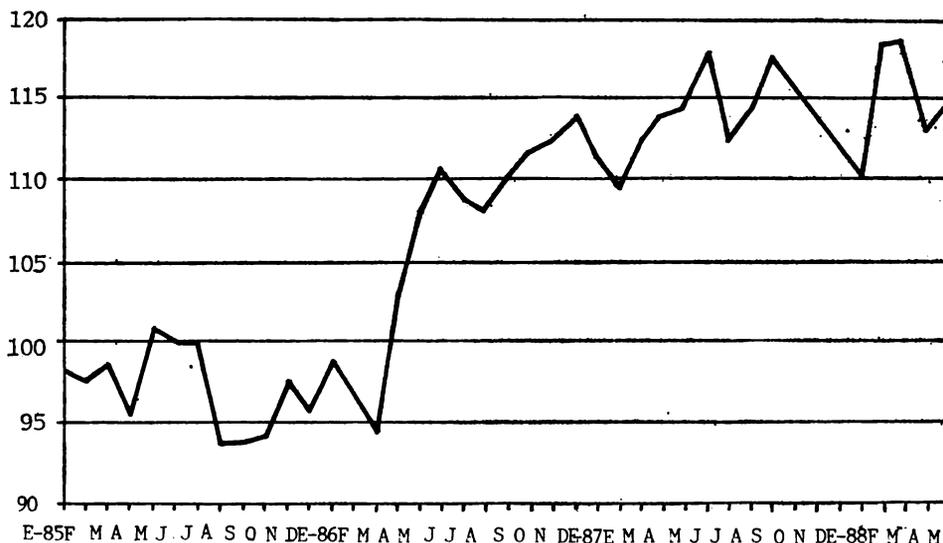
La segunda etapa tiene por objetivo impulsar el crecimiento del mer-

GRÁFICA 1. *Inflación mensual de precios al consumidor nacional y de precios controlados y tasa de cambio*
(promedio 1988)



FUENTE: INE.

GRÁFICA 2. *Índice desestacionalizado, PIB-global*
(base: julio 1985 = 100)



cado interno, basándose en diversos incentivos tributarios y aumentos de la demanda. Las medidas de octubre de 1985 tuvieron ese objetivo. Sin embargo, problemas de abastecimiento agrícola y protestas populares hicieron que en febrero se dictaran nuevas medidas con la misma intención. En junio de 1986 se producen ciertos aumentos de remuneraciones, pero el momento de mayor aumento ocurre en octubre de ese año. Con estos impulsos al crecimiento, el índice de empleo global de Lima se empieza a elevar de manera acelerada lo mismo que la actividad productiva. Después de los problemas de desabastecimiento del primer trimestre, la inflación durante 1986 mantuvo niveles mensuales fluctuantes entre 3.3 y 4.6%. El mínimo nivel anual se logra en agosto de ese año.

3. Freno gradual a la reactivación

La tercera etapa comienza en octubre de 1986 y dura hasta mediados de 1987. Se caracteriza por el freno ordenado al crecimiento anterior.

Hacia mediados de 1986 ya se ha agotado el superávit comercial inicial y las RIN empiezan su descenso. En el último trimestre de 1986 se empiezan a percibir las limitaciones de una estrategia de aumento de las importaciones sin el respaldo de un aumento en las exportaciones, y se empiezan a tomar medidas de freno de las primeras que logran reducirlas durante el primer semestre del año y generan un superávit comercial de 34.3 millones de dólares hasta junio.

La política salarial del gobierno acentúa el control de las elevaciones de salarios obtenidos con negociación colectiva poniendo topes, lo que resulta en un deterioro lento desde octubre de 1986 hasta febrero-abril de 1987 para luego elevarse ligeramente hasta mediados de ese mismo año. Este suave vaivén, aunque con distinta distribución en el tiempo, se da también en la política de remuneraciones del sector público y de los trabajadores sin negociación colectiva. El temor a una presión de demanda durante el verano de 1987 postergó los aumentos de remuneraciones hasta marzo de 1987, lo que deteriora sustancialmente la capacidad adquisitiva de las remuneraciones sujetas a los aumentos oficiales. El aumento de abril de ese año en el sector público no permite recuperar la capacidad adquisitiva perdida desde octubre de 1986 y será recién en julio que se retoma una tendencia ascendente. La trayectoria de los sueldos es más estable que la de los salarios durante ese periodo de 1987, manteniéndose su nivel cercano al de octubre de 1986. En general, durante 1987 se detiene el crecimiento de las remuneraciones reales.

La liquidez real del sistema bancario en moneda nacional se reduce entre diciembre de 1986 y abril de 1987, recuperándose el nivel de fines de 1986, recién en julio siguiente. Similar evolución se registra con la tasa de cambio del Mercado Unico de Cambios (MUC). Entre enero y junio de 1987 se eleva gradualmente su nivel y el tipo de cambio de la mesa de negociaciones del BCR se eleva rápidamente en ese primer semestre siguiendo la pauta general de la política económica durante este periodo.

Las reservas, que habían aumentado hasta marzo de 1986 gracias a la desdolarización y a la adquisición acelerada de dólares vinculados al narcotráfico, empiezan a declinar de manera continua pero en el primer semestre de 1987 se frena su caída.

Un aspecto sectorial de gran importancia que también sufre los vaivenes de otras variables es el que se refiere a uno de los principales logros durante los primeros dos años. El índice de precios agrícolas

se había elevado sustancialmente respecto a los precios industriales y al IPC. En este tercer periodo se empieza a revertir esta conquista, y el índice de precios agrícolas reduce su ritmo de ascenso respecto al IPC en marzo de 1986 y empieza a declinar desde octubre de ese año perdiéndose la ventaja para el agricultor como consumidor de productos urbanos y estancándose la relación con los precios industriales. Esta evolución corresponde con la liberalización creciente de los precios controlados por el gobierno, que desde el segundo trimestre de 1987 crecieron a tasas superiores al 5% mensual, esto es, similares a la de la inflación mensual del IPC. Esta evolución revierte la política de reducción de la inflación inducida por la congelación de los precios controlados. El cambio de los términos de intercambio tiene una gran incidencia en la distribución del ingreso (cuadro 1). La tercera etapa de la política económica constituye una desaceleración del crecimiento y una reversión de la redistribución lograda a través de la política de control de precios industriales y de su efecto sobre los términos de intercambio agricultura-industria.

CUADRO 1. *Distribución del ingreso*
(estructura y variación)

	<i>Estructura</i>			<i>Variación</i>	
	1985	1986	1987	1986/1985	1987/1986
Independientes	26.7	29.9	27.0	29.2	0.1
No agric.	15.8	16.9	15.8	23.5	3.5
Agrícolas	10.9	12.9	11.2	37.6	-4.3
Asalariados	32.5	34.0	32.7	21.1	6.3
Público	11.1	11.4	10.4	18.8	1.3
Privado	21.4	22.6	22.3	22.3	8.9
Empleadores y part.	40.8	36.1	40.2	2.6	22.9
Total	100.0	100.0	100.0	15.7	10.5

FUENTE: INE.

En resumen, durante esta tercera etapa se pone freno a la economía restringiendo importaciones, y también los aumentos de remuneraciones, y elevando paulatinamente la tasa de cambio. El paro laboral del 19 de mayo de 1977 es la reacción a esta evolución. Durante el tercer trimestre de 1987 se vuelven a subir remuneraciones, se congela de nuevo la tasa de cambio y se liberaliza la importación acelerándose la pérdida de divisas. La política de control de precios se relaja también desde la segunda mitad del año 1987.

4. Desorden y vaivenes tras la estatización frustrada

El cuarto periodo coincide con el intento de estatización del sistema financiero. Se caracteriza por la reversión del proceso estabilizador anterior. Aunque algunas variables habían registrado un movimiento nuevamente ascendente, el hecho de mayor influencia en esta etapa de la política económica es seguramente la lucha por la estatización intentada por García a fines de julio de 1987. Desde el 28 de julio hasta la actualidad el problema de la banca ha sido el motivo más importante de conflicto político. Su influencia en el curso inmediato de la economía es discutible. Por un lado, el problema político generado con la estatización influyó en los vaivenes de la política económica durante el resto de 1987 y parte de 1988.

La nueva congelación de la tasa de cambio a partir de julio y por un trimestre, la elevación de las remuneraciones reales que alcanzan su máximo nivel en octubre de ese año, y el clima político, estimularon una enorme elevación de importaciones durante el segundo semestre de 1987 y el primero de 1988.

Durante el resto del segundo semestre de 1987 la expansión de la demanda interna por manufacturas, la posibilidad de próximas devaluaciones al seguir cayendo las reservas y el mantenimiento de una tasa de cambio que hacía baratas las importaciones, las elevó bruscamente, llegándose a un déficit comercial de 344 millones de dólares. El círculo vicioso en el que la carencia de divisas agudiza dicha carencia aún más al promover un proceso especulativo difícil de detener, se había iniciado.

De un promedio mensual de importaciones de 189 millones de dólares durante el segundo trimestre de 1987, se pasa a uno de 252 en el tercero y de 272 en el cuarto (BCRP, *Nota semanal*, 45). Sólo en agosto el pago por importaciones se eleva 80.8% respecto al nivel de

julio. La cuenta "renta de inversiones" registra también un cambio brusco entre la primera mitad y la segunda del año. En el primer trimestre el promedio mensual de pago de utilidades a compañías mineras y petroleras era de 5 millones de dólares; en el segundo fue de 2 millones; en el tercero se elevó a 14 millones, y en el cuarto a 19 millones de dólares. Igualmente aumentaron los pagos por "otros servicios privados".

La cifra de los promedios mensuales para cada uno de los trimestres de 1987 fue la siguiente: 25, 12, 35 y 40 millones de dólares. Por esa razón, la pérdida de reservas internacionales brutas, que se había desacelerado en el primer semestre de 1987, se acelera durante el segundo. La pérdida promedio mensual durante 1986 había sido de 35 millones de dólares. La pérdida promedio mensual durante cada uno de los cuatro semestres de ese año es: 20, 25, 90 y 109 millones de dólares (BCRP, *Nota semanal*, 45). La pérdida de reservas netas fue más brusca aún. En julio de 1987 la pérdida de reservas netas fue de 25 millones de dólares, en agosto llegó a 115 millones, y a partir de ese mes se mantiene a un nivel elevadísimo. La pérdida promedio mensual de reservas internacionales netas en el último trimestre de 1987 fue de 163 millones de dólares. (*Moneda*, 2).

En la última parte de esta etapa de vaivenes, que cubre la primera mitad de 1988, se registra la última expresión de resistencia al destino recesivo de la economía. Junto a una política devaluatoria y de elevación de los precios controlados por el sector público de tipo convencional, la retórica del gobierno enarboló la voluntad de realizar un ajuste selectivo que pudo haber sido de importancia pero que, como ha sido usual con García, fue abandonado antes de empezar. Tomando del Instituto Nacional de Planificación los esbozos de una canasta básica y de un programa de crecimiento selectivo, García analizó la posibilidad de incorporar dentro de los paquetes tradicionales un elemento de atenuación de sus costos en la población mayoritaria. Todavía en el contexto de su traumática confrontación con las élites empresariales y de los sectores medios altos y con su desconfianza en el aparato del Estado, ratificada múltiples veces, pesaron más los argumentos en favor de medidas más simples de dictaminar y administrar desde la cúspide misma del ejecutivo. La selectividad quedaba así reducida al manejo de la tasa de cambio en favor de las importaciones de insumos alimentarios, de medicinas y de algunos otros productos, lo que generó un enorme déficit cambiario.

Con el fin de establecer con mayor precisión la política de ajuste

en este primer semestre, así como sus resultados, vamos a recurrir a la información estadística más pertinente. Respecto a la política devaluatoria y de elevación de precios controlados hay que destacar su eficacia para reducir las remuneraciones reales y su ineficacia para reducir las importaciones y corregir el desequilibrio externo. La devaluación de diciembre de 1987 elevó 65% la tasa del Mercado Unico de Cambio (MUC) y la mesa de negociaciones del Banco Central de Reserva (BCR) se elevó 51%. Contrariamente a lo sucedido en otras oportunidades, esta devaluación no coincidió con aumentos de remuneraciones. La inflación mensual de diciembre se elevó a 9.6% y la de los primeros dos meses de 1988 fue de 12.8% y 11.8%. En marzo se elevaron bruscamente los precios controlados. Mientras las tasas de crecimiento mensual previas nunca habían superado el 8.5%, durante marzo el aumento fue de 33.9%, y en abril de 15.1%. En mayo y junio las cifras correspondientes fueron solamente 0.6% y 3.4%. El segundo golpe inflacionario ocurrió por este medio. La inflación del índice al por mayor había venido elevándose paulatinamente desde mediados de 1987 y en este semestre sigue una trayectoria similar, aunque más gradual, a la de los precios controlados. Las cifras para los primeros seis meses de 1988 son: 9.4%, 12.7%, 23.3%, 19.5%, 5.7%, y 4.0%. Esta evolución ha sido definida por los diseñadores de la política oficial, como "hipo".

El tercer golpe inflacionario ha ocurrido en julio llegándose a una inflación mensual de 30.9%.

La situación de las cuentas externa y fiscales se ha mantenido sin grandes modificaciones durante esta etapa. El déficit comercial, eliminado, como señalamos arriba, a mediados de 1987, volvió a aparecer en el último trimestre de ese año y continuó en el primer semestre de 1988.

A pesar del deterioro señalado, las reservas continuaron cayendo. De un nivel de reservas brutas de 1,130 millones de dólares en diciembre de 1987, se pasó a uno de 945 millones en junio de 1988. Las reservas netas pasaron de 43 millones a 180 millones de dólares en junio.

En el campo fiscal, durante el periodo enero-mayo de 1988 los ingresos corrientes cayeron más (-3.9%) que los egresos (-0.9%) respecto al mismo periodo del año anterior, por lo que el ahorro en cuenta corriente se redujo. A pesar de que el gasto de capital disminuyó 13.1% el déficit a financiar se elevó. En el financiamiento se registró un cambio sintomático: mientras que en ese cuatrimestre de 1987 el

financiamiento externo cubrió el 11.1% del déficit, en 1988 el financiamiento externo fue -6.3%.

El ajuste por el lado de los gastos se concentró en el pago de los intereses y amortizaciones de la deuda externa e interna. Los intereses pagados cayeron 74.2% y las amortizaciones 64.9%. Los gastos de capital se redujeron 13.1% y los de seguridad nacional 6.4%. En el lado de los incrementos, las remuneraciones, los gastos de consumo de bienes y las transferencias se elevaron 4.7%, 48.9% y 25.7% respectivamente. En total, la reducción de gastos fue, hasta mayo, de 6.8%.

Las más importantes reducciones de ingresos fueron las del impuesto a los combustibles (-46.2%) y las de los impuestos al ingreso del comercio exterior.

Lo más novedoso durante este lapso fue, como indicamos al comenzar el análisis de este periodo de vaivenes, que el gobierno intenta poner en marcha una cierta selectividad en el ajuste recesivo frenando las elevaciones de ciertos precios. Sin embargo, la incapacidad administrativa de Estado, la dificultad para financiar los subsidios necesarios para ese fin, el rechazo a basarse en organizaciones populares para generar canales alternativos de distribución y en la planificación concertada para asegurar metas de oferta y de uso de divisas, el temor al costo de tales medidas en los sectores medios y altos, la campaña periodística desde la derecha en contra de la selectividad y la presión de las empresas estatales y monopolios privados, configuraron un conjunto de condiciones que hicieron imposible la selectividad por el gobierno. El resultado ha sido el dominio total de la selectividad "espontánea" de los ajustes típicamente impulsados por el FMI.

La concentración del gobierno en el manejo de muy corto plazo asegura que durante el resto de 1988, la política económica continuará profundizando la recesión productiva iniciada a mediados de ese año.

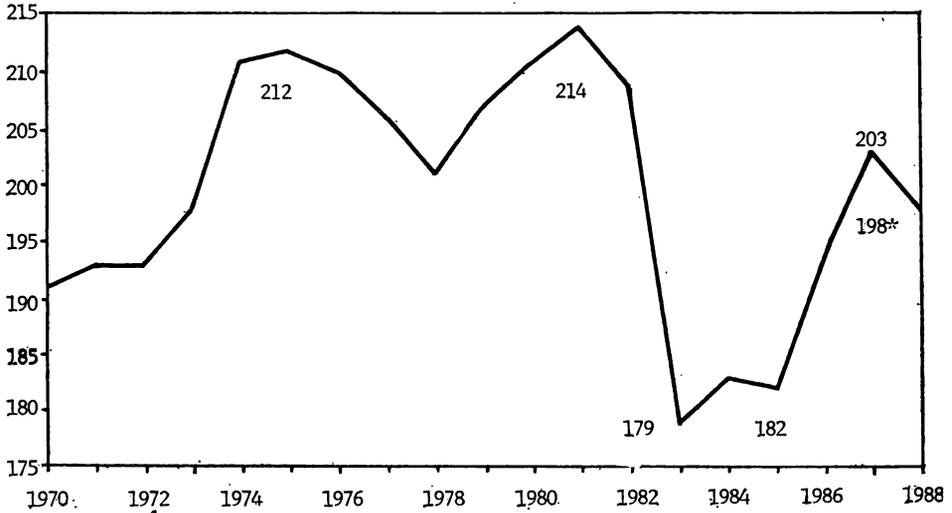
C) *La situación a los tres años de gobierno desde una perspectiva de largo plazo*

A mediados de 1988 la situación está definida por un mantenimiento del nivel de actividad económica general al que se llegó en 1987, pero con tasas de crecimiento descendentes. La tasa de crecimiento para 1988 será, en el mejor de los casos, nula y, muy probablemente, negativa.

Mirando lo ocurrido con cierta perspectiva observamos que el producto per cápita se elevó rápidamente pero sin alcanzar el nivel de 1981 o el de 1975 (ver gráfica 3). La situación inflacionaria cambia drásticamente. La estimación de inflación anual para 1988 es del orden de 500% (ver gráfica 4). La gran caída en los términos de intercambio ha sido casi tan drástica como la de 1974-1975, y la de las exportaciones, claramente mayor (ver gráfica 5). García ha tenido que manejar la economía con niveles de exportación muy bajos, pero con una holgura inicial importante en la balanza comercial gracias a la impresionante contracción de las importaciones al final del gobierno de Belaúnde (ver gráfica 6). Para fines de 1988, la situación de balanza comercial estará finalmente equilibrada.

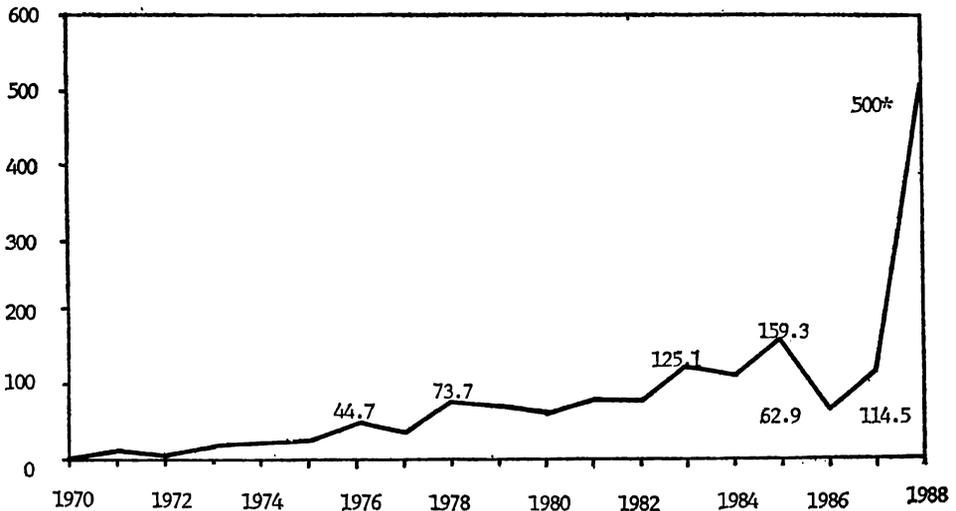
La variación de los ingresos ha sido muy brusca. En el caso del campesinado hubo una pérdida muy grande de ingreso real en 1982-1985 (ver gráfica 7). El índice de precios al por mayor de los productos agrícolas —una aproximación al precio de venta del productor— descendió respecto al índice de precios al consumidor. Por el contrario, el ingreso real del productor de manufacturas en términos de bienes de consumo se vio favorecido por el enorme incremento de los precios industriales entre 1983 y 1985. El gobierno de García encontró una brecha enorme en favor del ingreso real urbano. La política de congelación de precios industriales y la “rebeldía” de los agropecuarios dieron lugar, como señalamos anteriormente, a una rápida inversión de tendencias y a una recuperación parcial del terreno perdido por el ingreso rural. Hasta el primer semestre de 1988 (ver gráfica 7), con la reanudación de la aceleración inflacionaria, el ingreso campesino fue impactado negativamente perdiendo más que lo ganado en 1986 y el ingreso manufacturero también fue negativamente impactado por la evolución de los precios relativos. Los aumentos de precios al consumidor eran muy superiores a aquellos que se justificaban por el aumento de los precios al por mayor de los productores nacionales. El beneficio al productor agrario desapareció tan rápida e involuntariamente como había sido generado.

Otro precio relativo determinante de la distribución del ingreso es el salario real. En la gráfica 8 presentamos la evolución de esta variable. Con la reactivación, el aumento de los salarios del sector privado, compuesto por empresas de más de 10 trabajadores, fue mayor que el del ingreso mínimo legal. Aun así, no llegó a la plataforma de capacidad adquisitiva del periodo 1978-1982..

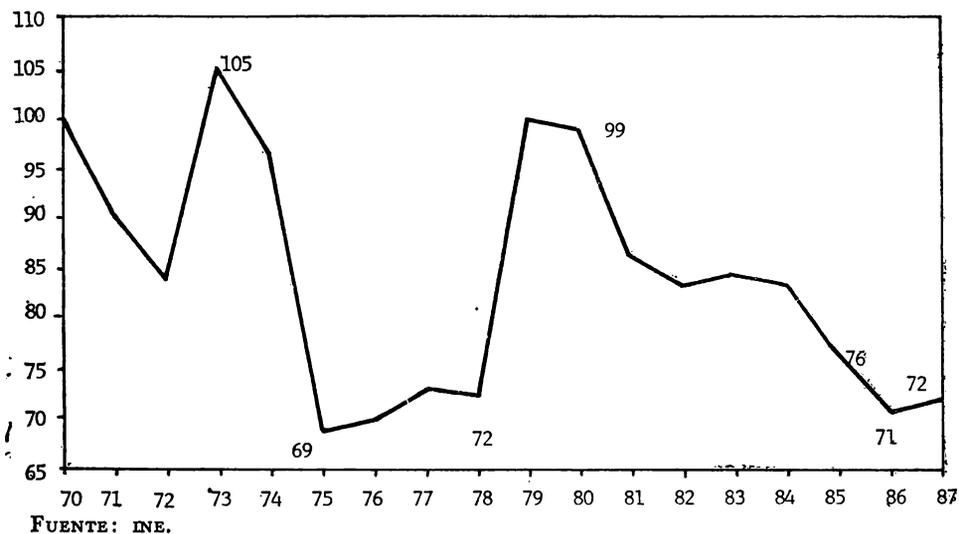
GRÁFICA 3. *Producto bruto interno per cápita. Intis de 1979*

* Crecimiento 1988 = 0%.

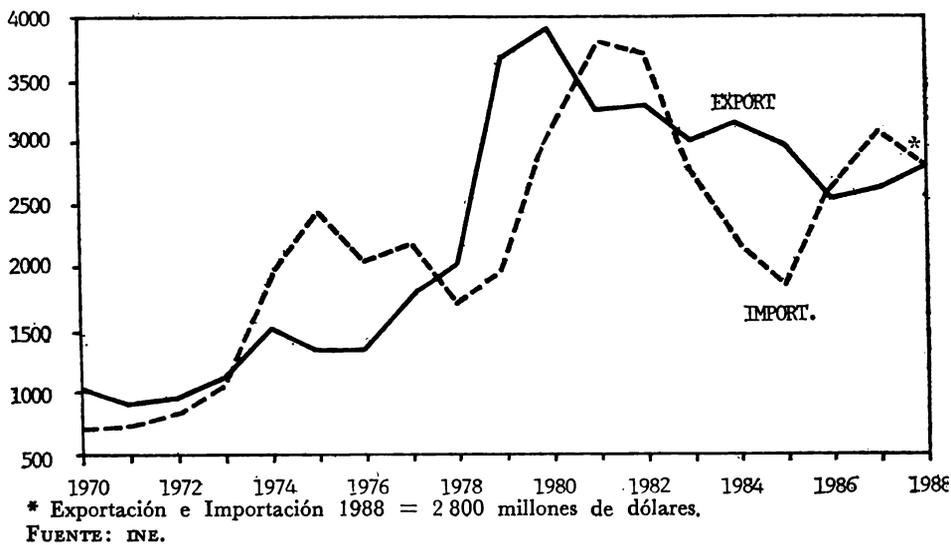
FUENTE: INE.

GRÁFICA 4. *Inflación acumulada anual (% enero-diciembre)*

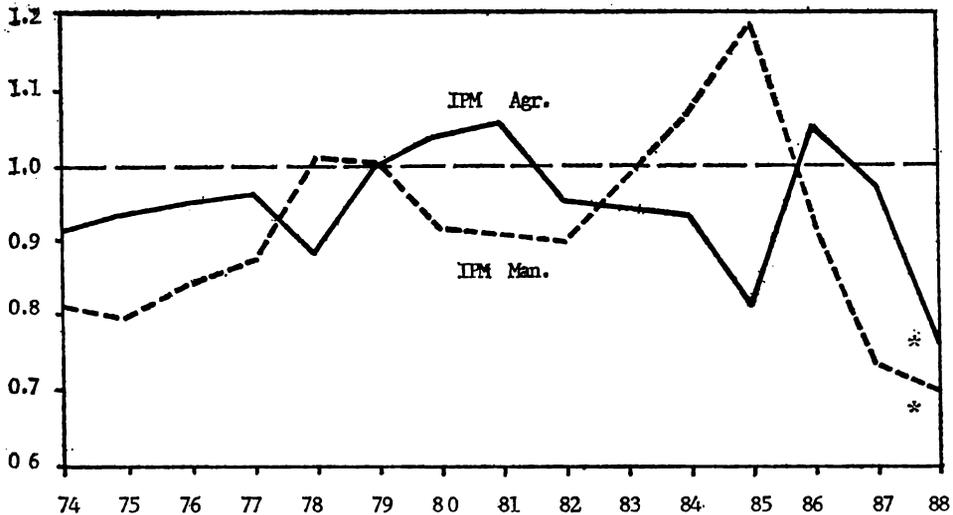
GRÁFICA 5. *Términos de intercambio (Px/Pm)*
(1979 = 100)



GRÁFICA 6. *Exportaciones e importaciones*
(millones de dólares)



GRÁFICA 7. *Términos de intercambio del productor agrícola y manufacturero respecto del IPC (1979 = 100)*



* 1988: Primer Semestre.

FUENTE: INE.

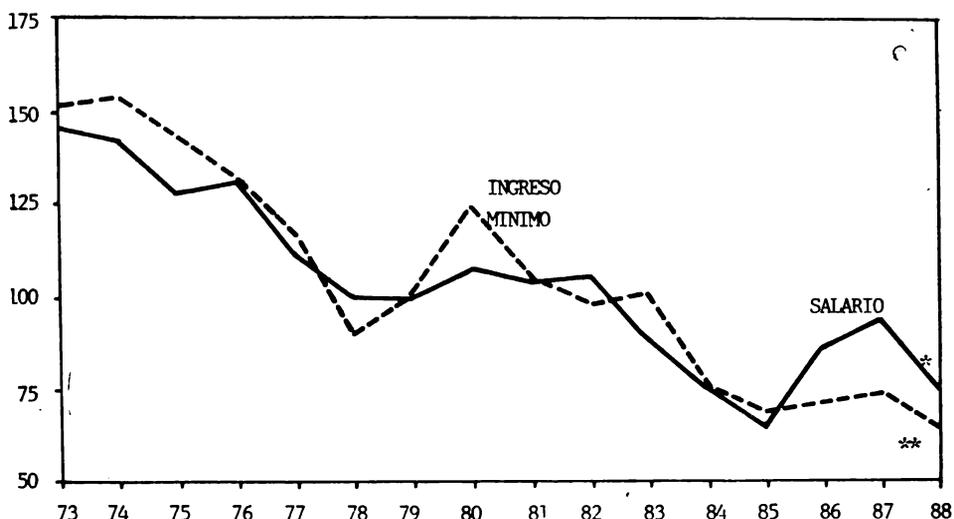
D) *Una evaluación del gobierno de la economía*

El crecimiento de la producción y del consumo logrados durante 1986 y en menor medida en 1987, ha sido, sin duda, importante. Se requería un acto de voluntad política urbana para decidir una trayectoria de corto plazo que no sacrificara crecimiento y que más bien continuara reduciendo el pago de la deuda externa. En un momento en el que existían divisas y superávit comercial era factible tomar el curso de la negociación del pago de la deuda con la esperanza de obtener recursos frescos. La opción que no tenía Belaúnde, por faltarle caja fiscal y divisas para pagar la deuda, la tuvo García justamente gracias a la política excesivamente recesiva que aplicó en las postrimerías de su gobierno.

Junto al crecimiento, el cambio de los términos de intercambio agricultura-industrial fue quizá el resultado más promisorio de la evolu-

ción económica inicial, aunque las tendencias recientes muestren un retroceso total en el beneficio relativo para el consumidor del campo. La política de control de precios al consumidor, al tener mayor eficacia en el caso de los precios industriales, resulta en una mejora de precios relativos para el productor-consumidor agropecuario. El retorno de la inflación creciente ha vuelto a deteriorar esos precios relativos. Este resultado contrasta con otros que muestran una relación positiva entre devaluación real y precios relativos de productos agropecuarios (Iguñiz 1987).

GRÁFICA 8. *Evolución de salario real sector privado y de ingreso mínimo real (1979 = 100)*



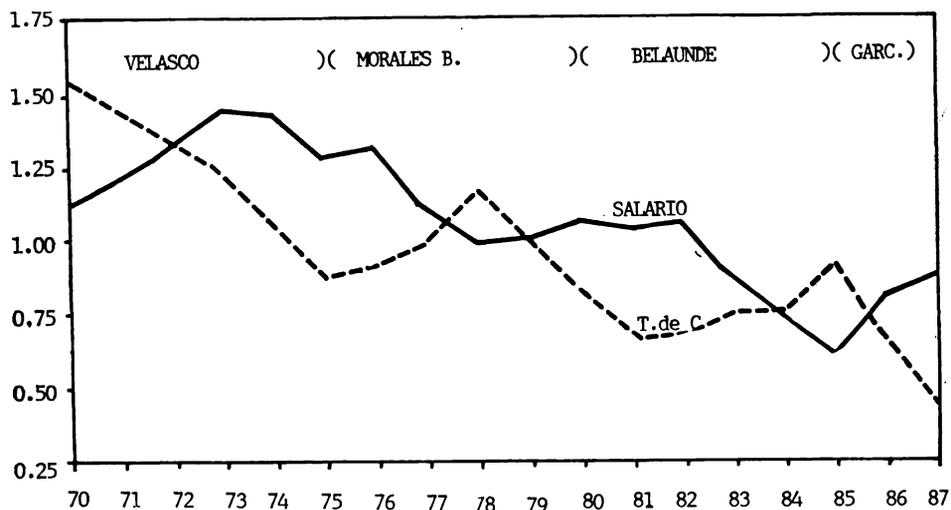
* 1980 = 0.8 (1987).

** 1988 = 0.9 (1987).

FUENTE: INE.

En términos sintéticos, a nuestro juicio, el gobierno del presidente García ha manejado la economía con diversos criterios equivocados.

El alto crecimiento del producto, logrado en los dos primeros años, tiene un problema fundamental que no es su excesivo nivel como ha

GRÁFICA 9. *Tasa de cambio real y salarios reales*

FUENTE: INE.

sido señalado por algunos críticos. A nuestro juicio, el problema es de composición.

El crecimiento del consumo que encabeza el crecimiento económico debió ser discriminativo desde el comienzo del gobierno actual. La "borrachera consumista" estimulada por los ministros Silva-Ruete y Ulloa en los años 1979-1981 constituyó un retorno a pautas de consumo suntuario que el gobierno militar había logrado desestimular. La diversidad de automóviles y otros vehículos de transporte, de artefactos electrodomésticos, de viajes, etcétera, propios de la economía oligárquica, retornó con la justificación de que sobraban divisas y había que "quemarlas" para impedir su impacto inflacionario.

El crecimiento desde 1986 continuó esta pauta de consumo lo que dio lugar a un uso excesivo de divisas, a una conciliación con criterios consumistas y a una ausencia de experiencia en el difícil arte de reorientar la estructura de consumo. Las políticas cambiaria, de intereses, tributaria, etcétera, fueron pensadas sin tomar en cuenta la necesidad de reorientación a pesar que ésta estuvo en el primer plano del discurso presidencial desde la campaña electoral.

Tampoco se experimentó en estos años ningún marco institucional que permitiera una combinación, estable en el largo plazo, de encarecimiento de importaciones de consumo masivo popular con un subsidio eficaz a los consumidores de menos ingresos. Las reflexiones y propuestas al respecto existieron en algunas dependencias del Estado como el Instituto Nacional de Planificación y el Ministerio de Agricultura pero no dieron lugar a medidas organizativas que permitieran aprender a manejar la economía de manera selectiva. La política se concentró en el problema del abastecimiento por lo que el recurso a importaciones fue prioritario. Por lo anterior, el gobierno se encuentra ahora con menos divisas y sin una reorientación del consumo ya iniciada que pudiera servir de punto de partida y experiencia para esfuerzos más drásticos en el futuro.

El segundo problema de composición del crecimiento es el que se refiere a la inversión. El gobierno decidió confiar la inversión al sector privado capitalista de la economía reduciendo la inversión pública y esperando que la reactivación tuviera suficiente dinamismo como para promover la expansión de la capacidad instalada existente. En los hechos, la inversión que se realizó fue tardía, insuficiente e inadecuada. Tardía porque habían rubros de inversión en industria básica sustitutiva de importaciones, o en minería para exportación que debieron recibir capital desde el inicio del gobierno. La inexperiencia gubernamental y el desdén hacia el Estado, el problema de crédito externo derivado de la crisis internacional y de las conflictivas relaciones peruanas con los acreedores, y la ausencia de interés efectivo en el largo plazo, hicieron que tales inversiones se postergaran. Evidentemente el sector capitalista privado no tenía por qué invertir durante el momento inicial del ascenso cíclico de la economía y los nuevos proyectos requerían de formulaciones actualizadas y de reglas de juego precisas con el gobierno.

La inversión realizada fue insuficiente porque el nivel alcanzado es bajo comparado con periodos anteriores y hay pocas dudas sobre la existencia de un apreciable componente de sobrefacturación. Además, es inadecuada porque no ha habido ningún criterio de selectividad. Dadas las previsibles restricciones en el financiamiento externo se debió planificar el comercio exterior asegurando que las importaciones fueran eficaces para sustituir importaciones y alimentar exportaciones.

El resultado más importante de esta ausencia de política es la actual oscuridad en lo que se refiere al crecimiento de mediano plazo. En un

extremo del espectro de inversiones posibles, no hay grandes proyectos en marcha, y en el otro, tampoco se aseguró que los fondos otorgados a las comunidades fueran, por lo menos en una parte fijada, a la reparación y expansión de los pequeños sistemas de irrigación andina o a otras inversiones productivas.

Las perspectivas de la economía peruana se hacen más graves aún debido a varios factores de gran importancia. El primero a señalar es el que se refiere a la política hacia la administración pública. La situación de la administración pública al comienzo del gobierno de García se encontraba en medio de un proceso de desmoralización y desmantelamiento. Los esfuerzos en esa dirección durante el gobierno anterior fueron continuos aunque los éxitos parciales. Las remuneraciones de los funcionarios públicos a mediados de 1985 tenían una capacidad adquisitiva cercana a una cuarta parte del nivel en 1973. Muchos funcionarios de alto nivel, tras aprender a gerenciar operaciones comerciales y financieras con el exterior y a administrar aparatos burocráticos complejos, fueron contratados por las empresas privadas capitalistas donde utilizaron la experiencia y los contactos adquiridos.

A pesar de las diferencias existentes, el gobierno de García mantuvo la política de desmoralización. Al asignar al Estado un rol general confuso dentro de la visión de Perú a mediano y largo plazo, el gobierno no estableció criterios generales de acción pública que sirvieran de guía para elaborar programas de mediano plazo y reestructuraciones burocráticas necesarias para cumplir con los roles asignados.

En segundo lugar, al no haber un plan de gobierno confiable, el aparato estatal no podía planificar acciones de manera segura y readecuar el aparato sectorial de acuerdo a las prioridades y objetivos específicos del plan. La decisión de no publicar ni aplicar el plan elaborado por CONAPLAN permitía al presidente García un mayor margen de maniobra personal para decidir la política a seguir, pero impedía la utilización eficiente del aparato estatal.

En tercer lugar, los permanentes cambios de acentos y prioridades sectoriales, sociales, regionales, etcétera, por parte de García, tenían en ascuas no sólo al aparato sectorial del Estado sino también a los diseñadores y operadores de la política de corto plazo.

En cuarto lugar, militantes del partido aprista, sin capacidad profesional ni criterios éticos de servicio, invadieron las partes operativas de la estructura burocrática paralizando lo que aún seguía en movimiento. Salvo escasas excepciones, el aparato estatal ha continuado

absorbiendo personal sin otro criterio que el favoritismo partidario.

Las divisiones internas en el partido en el gobierno afectaron fatalmente el funcionamiento estatal. La exclusión de personal capacitado, la paralización de iniciativas, la competencia entre instancias estatales y el ocultamiento de información, la creación de feudos descoordinados de la acción de conjunto, etcétera, rasgos fáciles de encontrar en el aparato estatal, se agravaron al ser utilizados como trincheras de protección frente a las asechanzas de los mismos correligionarios de distintas fracciones.

Finalmente, el presidente García tuvo con cierta frecuencia expresiones de hostilidad hacia técnicos y profesionales de su partido y del sector estatal que crearon un clima de irresponsabilidad, de falta de solidaridad con el gobierno y de aprovechamiento propio de las ventajas del cargo. Todo esto agravó la dificultad para seleccionar el personal más idóneo, atraer nuevo y establecer objetivos y metas que sirvieran para apuntalar el proyecto gubernamental.

La situación actual no es, por lo tanto, únicamente resultante de la carencia de divisas; también ha sido política del gobierno continuar la amputación de los escasos brazos que poseía en el aparato del Estado.

El segundo factor de deterioro de la capacidad para manejar la economía actual se refiere a la política de participación social. Una alternativa, por lo menos parcial, frente a la inoperancia actual del Estado, pudo haber sido el desarrollo de nuevos esquemas de relación con los diversos sectores socioeconómicos organizados del país. De ese modo se pudo empezar alguna fórmula de planificación concertada que permitiera redistribuir responsabilidades sectoriales o funcionales y aprender a manejar más selectivamente la economía. La política de García fue desarrollar contactos personales y no gremiales bajo la consigna de dividir para reinar. La ventaja inmediata que esta política otorga en términos de poder se contrarresta con el aislamiento sociopolítico y con la soledad para el manejo social de la economía. Contribuyó a este proceso anticoncertador la inexistencia de organizaciones apristas importantes ni en el campo ni en la ciudad, ni entre los empresarios capitalistas ni en el asalariado nacional.

El resultado ha sido el actual asilamiento gubernamental y la inexistencia de una experiencia concertadora que permita enfrentar las estrecheces actuales con una cierta versatilidad política y con una democratización de las responsabilidades económicas. Por el contrario, cada vez más, la política económica posible de ser puesta en marcha es la

que se decide y dictamina entre un número ínfimo de oficinas y funcionarios.

En el caso de la política regional también se ha perdido tiempo valioso. El acento original en el trapecio andino fue perdiendo fuerza tanto por las urgencias alimentarias de las ciudades como por el escaso dinamismo que adquiriría el proyecto microregionalista. Este proyecto concentraba el esfuerzo de desarrollo en las zonas altoandinas más alejadas del país y bastante aisladas entre sí. La dificultad de generar una dinámica económica, gremial y política crecientemente autosostenida era palmaria al poco tiempo de comenzar. Baja productividad original, escasa o nula agremiación previa, baja densidad poblacional y reducida participación política eran algunos de los rasgos en el punto de partida. Imponer sobre esa situación un aparato burocrático era desviar o aplastar la mayor parte de los procesos que se deseaban impulsar. De hecho, por todo eso los avances han sido mínimos.

La reorientación necesaria debe colocar el problema altoandino en estrecha relación con el problema del mercado regional y de la migración, sobre todo, juvenil. Esto exigía una concentración de esfuerzos en las zonas andinas con comunicación comercial fácil con los grandes valles y ciudades de la sierra de modo de generar, a mediano plazo, una dinámica de comercio y productividad, de organización gremial y política que asegurara una interacción descentralizada al interior de cada ámbito rural-urbano seleccionado por el programa de desarrollo.

Junto a la debilidad del proyecto microregionalista hay que señalar la política del gobierno de asignar al INP la responsabilidad de este proyecto dejando de lado la relación con ministerios que hubieran sido indispensables para enfrentar multisectorialmente el problema.

La reorientación efectuada por el gobierno no ha sido en la dirección indicada. En realidad, el interés descentralista ha cambiado de ámbito geográfico y de aspecto sectorial. Hoy es el norte del país el lugar privilegiado y es la política el aspecto priorizado. La sierra sur y el problema del desarrollo son subordinados en la atención del gobierno. Los plazos también cambian. De una ilusión cortoplacista en el enfoque del problema surandino se pasó a un enfoque similar pero aplicado a la agricultura moderna. Como indicamos en una parte anterior de esta síntesis evaluativa, de una ilusión desarrollista se pasó a una que afirma el largo plazo y la vía política descentralista como punto de partida, dejándose el problema del desarrollo para después. De una expectativa económica en el mundo rural se ha pasado a una política en

el mundo de las ciudades provincianas. El resultado principal para el manejo inmediato de la crisis es que las potencialidades económicas provincianas no están listas para contribuir con nuevos bríos a la salida de la crisis. Los plazos políticos del esfuerzo regionalista hacen del problema regional un aspecto paralelo al de la crisis. El peligro para el gobierno es que la reivindicación regionalista se convierta en una bandera antigubernista en aquellos departamentos que no están de acuerdo con la propuesta oficial de agrupación y de sedes regionales. Una ventaja inmediata potencial para el gobierno es que la polémica sobre las regiones desvíe parte de la atención popular y política del problema de la crisis económica.

En lo que respecta a la posición económica internacional de Perú, lo anteriormente señalado a propósito de los diversos aspectos de la economía interna afecta de manera fundamental el futuro del punto de vista peruano sobre la deuda externa. La economía peruana se encuentra en una situación en la que, junto a la carencia de divisas, se profundiza la impotencia para responder de maneras originales al problema de las restricciones externas. Por eso, la debilidad frente al acreedor es doble: inmediata y potencial.

La ausencia de una clara política de desarrollo y de planes de inversión precisos ha facilitado un tipo de relación internacional exclusivamente concentrado en el planteamiento de la reducción de pagos y no en el aprovechamiento de la situación de deudor para establecer acuerdos que resuelvan el problema del flujo neto de divisas, el de la reducción de la dependencia externa y el del desarrollo tecnológico nacional, apoyando programas de sustitución de importaciones y de exportación, así como de apoyo tecnológico.

En el mediano plazo, las perspectivas son también negativas por la ausencia de proyectos de inversión significativos en proceso. Es probable, además, que la política del gobierno se oriente a maximizar el crecimiento de corto plazo minimizando el uso de divisas para la inversión. En una economía en estancamiento y crisis el componente del gasto que más rápido se reducirá será el de la inversión y el que tratará de mantener el consumo.

Los problemas de fondo, descritos parcialmente en la primera parte de esta evaluación, y los problemas señalados en la parte segunda, no están siendo enfrentados. Por eso, la economía genera situaciones de empobrecimiento que se superponen a viejas relaciones de opresión interna en crisis por la urbanización y la extensión del sistema educa-

tivo, dando lugar a reacciones extremas de fanatismos y de fatalismos de todos los tipos. La crisis en el Perú adquiere por eso, tonalidades originales dentro de América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarco, Germán y Del Hierro, Patricia, "La problemática del empleo, las remuneraciones y la distribución del ingreso en una perspectiva macroeconómica", en Germán Alarco y otros, *Empleo, salarios y distribución del ingreso: márgenes de política*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1986.
- Banco Central de Reserva (BCR), *Nota Semanal*, varios números.
- Banco Central de Reserva (BCR), *Evolución de precios de productos y servicios bajo control y regulación: 1981-1985*. Lima, 1985.
- BCR, *Mapa de la pobreza del Perú*. Lima, 1981.
- BCR, *Memoria*, varios años.
- BCR, *Moneda* N-2, agosto de 1988.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1986*, Washington, 1986.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1987*, Washington, 1987.
- Iguíñiz, Javier, "Problemas estructurales del Perú actual". *Páginas*, vol. xi, núm. 78, CEP, Lima, 1986.
- Iguíñiz, Javier, "Perú: dinamismo económico y tensiones sociales 1950-1983". *Defensa Nacional*, núm. 3, octubre de 1983.
- Aguíñiz, Javier, *Política económica 1985-1986. Deslindes mirando el futuro*. DESCO, Lima, 1985.
- Iguíñiz, Javier, "Perú: agricultura, crisis y política macroeconómica". *Revista de la CEPAL*, núm. 33, Santiago, diciembre de 1987.
- UNICEF, *Estado mundial de la infancia 1987*, Nueva York, 1987.

ARCHIVO

FRANCISCO ZAMORA

El profesor Francisco Zamora¹ (1890-1985) fue uno de los promotores de los estudios de economía en México, en los que desplegó por largos años un gran entusiasmo y creatividad, viendo siempre en la profesión de economista un compromiso social.

Zamora, nicaragüense, llegó a México en 1908. Ingresó a la carrera de leyes, pero el periodismo y la lucha revolucionaria le indujeron abandonarla. Su interés por las causas del pueblo se iniciaron en su país, donde tenía una pequeña imprenta. En ella publicaba un pequeño periódico de denuncia que le ocasionó ser perseguido y finalmente optar por el destierro.

Su experiencia le permitió incorporarse al medio periodístico mexicano: en *El Constitucional*, primero como corrector de pruebas y luego como redactor. Este periódico fue el último clausurado por Porfirio Díaz.

Publicó sus primeros artículos con seudónimos, uno de ellos, el que más usó, fue *Jerónimo Coignard*. Cuentan que habiendo bautizado a una de sus columnas "Mundo, demonio y carne", unas beatas protestaron enérgicamente; presionado, cambió el nombre por "Alfalfa espiritual para los borregos del señor".

Participó en el Instituto Mexicano de Economía, aquel que fundara don Jesús Silva Herzog en 1928 y del que surge la carrera. Como don Jesús, fue autodidacto. En 1937 inició en la Escuela Nacional de Economía la materia teoría económica.

Una de las características de aquellas generaciones fue el empeño por promover instituciones. Lo mismo en el sector público que a nivel social. El conocimiento de la realidad, que Francisco Zamora procuraba, era su mejor arma. Fue consejero de la Secretaría de Economía cuando estuvo a cargo de Francisco Mújica, en 1935, y ocupó otros cargos en la administración pública, lo que no le impidió ser secretario de la Federación de Artes Gráficas del Distrito Federal. Ello lo condujo a que en febrero de 1936 participara en el primer comité ejecutivo de la CTM como secretario de estudios técnicos.

Muchas generaciones se formaron con el libro del profesor Zamora, *Tratado de teoría económica*,² que dista mucho de ser un manual estilo de los que hoy son tan utilizados en las instituciones de enseñanza. El libro reflejaba su interés por analizar una economía atrasada como la mexicana, sin menoscabo de cualquier vertiente teórica. "El propósito didáctico que subyace en el *Tratado de teoría eco-*

¹ Datos proporcionados por Alberto Equihua, nieto de Francisco Zamora.

² Francisco Zamora, *Tratado de teoría económica*. Fondo de Cultura Económica.

nómica es el de exponer fiel e imparcialmente las aportaciones fundamentales de las dos concepciones que se han disputado históricamente la supremacía en el campo de la ciencia económica —la teoría objetiva y la teoría subjetiva del valor— soslayando toda preferencia personal del autor”, dijo de él José Luis Villasana.³

La historia del libro se remonta a 1937, cuando un grupo de estudiantes, encabezado por Ricardo Torres Gaytán, propugnaba la reformulación del programa de la materia (entonces, historia de las doctrinas económicas); posteriormente, en 1939, por iniciativa de Zamora se agrega un segundo curso de teoría económica. A partir de sus clases Zamora va desarrollando lo que sería su tratado, cuyas características fundamentales son el rigor analítico y la profundización en la materia. Este interés produce, posteriormente, su *Introducción a la micro y macro dinámica económica*, publicado en 1958.

Zamora pertenece a un grupo de economistas selectos que hicieron de su profesión motivo vivo de acción en pro del bienestar colectivo, de una sociedad en la que con optimismo fincaban sus esperanzas. Demócratas en doble sentido: en la expresión individual y la sanción colectiva, y en la búsqueda de la equidad económica. El estudio de la teoría económica adquiría sentido por el análisis de la realidad en la que estaban inmersos, y su apego a una determinada corriente del pensamiento no era obstáculo para el estudio riguroso y la utilización de diversos instrumentales analíticos. Zamora no ocultó nunca su apego al marxismo, pero dedicó su vida al estudio de la teoría económica como una ciencia en constante evolución.

³ Jesús Luis Villasana, reseña del libro de Francisco Zamora, *Tratado de teoría económica*, en el *Trimestre Económico*, 1980.