

## CAPÍTULO 1

### EL PERÚ Y AMÉRICA LATINA

#### *Cinco décadas difíciles*

Este libro examina las metas, los conflictos, las estrategias económicas y el proceso de cambio ocurrido en el Perú durante la segunda mitad del siglo veinte. Este período no ha sido bueno en su mayor parte. Los conflictos y las tensiones son normales en todas las sociedades de este mundo injusto y de frustraciones, pero en algunas épocas pueden volverse explosivos. Para muchos peruanos, y latinoamericanos en general, el período de posguerra empezó con tensiones excepcionalmente altas entre las metas deseadas y la realidad imperante.

Una conciencia cada vez mayor sobre la extensión y profundidad de la pobreza, desigualdad y bloqueo de las oportunidades de vida, infundió en la mayoría de la gente sentimientos de impaciencia hacia estructuras institucionales y políticas construidas principalmente para proteger privilegios. La voluntad de no seguir retrocediendo más respecto del mundo moderno, y de no quedar atrapados en estructuras económicas adversas a cualquier curso de desarrollo autodeterminado, enfrentaba las restricciones impuestas por la dominación tecnológica de los países industrializados, la débil capacidad innovadora local, y la resistencia al cambio de la influyente minoría más beneficiada por las estructuras económicas existentes.

La impaciencia y la resistencia al cambio alimentaron múltiples reacciones. Una de ellas fue un aumento de la violencia revolucionaria, con su contraparte de mayor apoyo a la represión desde el lado conservador. En el Perú, la violencia revolucionaria (tan distinta de los movimientos rurales, dirigidos principalmente hacia las tomas de tierra), estalló en los años sesenta. Fue rápidamente reprimida en ese período, pero sólo para volver en una forma más drástica y con un soporte mucho más amplio, en los años ochenta. También en esta década los movimientos izquierdistas no violentos ganaron una fuerza considerable, aunque en la última parte de la década la vieron disminuir sensiblemente. Para los peruanos que repudiaban tanto la violencia como el comunismo, pero que deseaban urgentemente el cambio, la alternativa que llegó a dominar durante las primeras décadas de la posguerra fue el desarrollo dirigido por el Estado: principalmente la inversión pública y la protección contra la competencia de las importaciones extranjeras, el fomento a la industrialización, la modernización y la capacidad para el desarrollo independiente.

Esta última posibilidad y un parcial alejamiento de la economía mundial hacia un desarrollo orientado internamente habían sido siempre esgrimidos por una activa minoría de líderes sociales e intelectuales. El libro de Paul Gootenberg *Imagining Development* muestra con iluminador detalle la compleja evolución de los debates del siglo diecinueve en el Perú, no solamente entre intereses económicos en conflicto, sino entre conceptos como el de crecimiento a través del comercio libre, opuestos a argumentos en favor de manejar el comercio para promover un desarrollo autodeterminado (Gootenberg 1993). El debate nunca terminó, pero el lado liberal pro-comercial prevaleció en el Perú y a través de toda la región hasta que el sistema internacional de comercio quebró durante la depresión de los años treinta. El colapso de los mercados mundiales y las finanzas golpearon a Latinoamérica con tal fuerza que la orientación hacia las economías abiertas perdió respaldo casi en todas partes. Muchos países, aunque no el Perú en primera instancia, cambiaron hacia la elevación de las protecciones y en favor de otras medidas para promover la industrialización y la recuperación (Thorp, 1984).

El Perú no se unió a este proceso sino hasta la década de los años sesenta, justo cuando algunos de los primeros países líderes estaban comenzando a alejarse de él. Como para ponerse al día por este retardado inicio, un sorprendente gobierno militar reformista comenzó, a partir de 1968, una agresiva estrategia de nacionalización, inversión estatal, reforma agraria, participación de los trabajadores en la propiedad industrial, y una impresionante variedad de nuevos programas sociales. Las reformas crearon muchos problemas y la mayoría de ellas fue revertida por gobiernos posteriores, pero produjeron cambios fundamentales en el Perú.

Los primeros años del gobierno militar fueron exitosos en varias formas, pero las políticas económicas generaron tensiones, tristemente familiares en toda América Latina: inflación creciente y déficits externos, seguidos por contracciones forzadas que empeoraron el desempleo y la pobreza, alimentadas de nuevo por la inflación y los déficits externos aún más grandes en el siguiente ciclo. A medida que la economía iba cuesta

abajo y la violencia crecía, sucesivos gobiernos revertían las políticas de sus predecesores, en fútiles intentos de encontrar soluciones a problemas que siempre resultaban más difíciles de lo esperado.

En los años ochenta, las preguntas más apremiantes acerca de la economía y la sociedad estaban centradas en torno a las causas de lo que parecía ser un inexorable proceso de deterioro: producción en retroceso, inflación acelerada, pobreza creciente, y una violencia cada vez mayor. La primera mitad de los años noventa trajo un considerable alivio y esperanza, con mucha menor inflación y menos violencia, y con una recuperación de la producción, aunque sin ningún cambio claro en el grado de pobreza crónica. Es crucial buscar las causas de estos problemas para comprender el pasado y superar posibles obstáculos en el futuro. ¿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 cohesione a la sociedad en lugar de desgarrarla? Plantearse estas interrogantes es urgente para el Perú y el resto de América Latina.

### ***El país y América Latina: semejanzas y diferencias***

Muchos de los problemas del Perú han sido compartidos por los demás países latinoamericanos, así como por países en desarrollo de otras regiones. Los factores causales existentes trascienden al propio país, en parte, debido a la herencia histórica específica de la sociedad latinoamericana, así como por presiones económicas y políticas que actúan sobre la totalidad del mundo en desarrollo. Estudiar minuciosamente al Perú puede ayudar a dar luces acerca de los problemas comunes de la región y del mundo. Asimismo, situar este estudio en el amplio contexto externo, puede clarificar muchos de los obstáculos que enfrenta el Perú.

De los muchos desafíos de la herencia latinoamericana que son relevantes para este estudio, dos son particularmente importantes. El primero es el contexto común de división social interna y grandes desigualdades: la división entre minorías dominantes de origen europeo y mayorías de origen indígena o mestizo en el Perú y en la mayoría de países, así como de los negros en Brasil y el Caribe (capítulo 2). La segunda es el fracaso de la región en mantener el paso de los países del norte en cuanto a procesos de innovación y cambios estructurales que comenzaron a diferenciarlos tan marcadamente en el siglo diecinueve. Esa debilidad relativa relegó a América Latina, a través de la mayor parte del siglo veinte, al papel de proveedor de materias primas de los países industrializados, y dependiente para su crecimiento de los mercados y del financiamiento externos (capítulo 3). A su vez, esta estructura de producción e intercambio dificultó los esfuerzos por superar las debilidades tecnológicas.

La primera característica, la de la profunda desigualdad en la participación social y en el ingreso, se mantuvo tan acentuada al inicio del período de posguerra como lo había estado durante los siglos precedentes: los campesinos eran en su mayoría marginados, desdénados, o activamente reprimidos por los líderes nacionales. En el Perú de 1940, el 45 % de los hombres de quince años o más y el 69 % de las mujeres eran analfabetos (Instituto Cuánto 1991, p. 153). El fracaso de la mayoría de los países latinoamericanos en incorporar a la población rural al proceso de desarrollo —darles acceso a “capital humano” en el sentido de educación, habilidades y movilidad económica— puede ser visto como la causa singular más importante de la gran desigualdad tan común en la región (Sheahan e Iglesias, 1998).

La segunda característica común, el débil cambio tecnológico y la prolongada dependencia de las exportaciones primarias, ha sido largamente reconocida, aunque interpretada de diferentes modos. La visión asociada a la teoría de la dependencia pone el énfasis en las características autoperpetuadas de los patrones de intercambio. Las ganancias de las exportaciones que favorecen a los productos primarios atraen los recursos y las nuevas inversiones y elevan los ingresos, así como la influencia política de los grupos opuestos al cambio. Del lado de la importación, la competencia de nuevos productos provenientes de países industrializados desalienta la inversión interna en industrias caracterizadas por altas tasas de cambio tecnológico.

Este concepto de bloqueo autoreforzado tiene mucha lógica y evidencia en su favor, pero es incompleto. Deja fuera la posibilidad de que políticas económicas y sociales apropiadas que incluyan inversión ampliamente distribuida en capital humano puedan cambiar las estructuras de intercambio y producción en formas que ayuden al empleo y al progreso tecnológico. Entre los problemas más importantes que enfrentan el Perú y toda América Latina figuran las interrogantes acerca de cómo estos conceptos opuestos se relacionan entre sí y cómo es que las estructuras de intercambio y producción pueden modificarse. Ellos recorren todo este libro y juegan un papel central en los capítulos del tercero al quinto.

**Cuadro 1.1**Indicadores económicos y sociales,  
Perú y América Latina, 1960, 1970, 1980, 1992

	1960	1970	1980	1992
PNB <i>per capita</i> (dólares constantes de 1998)				
Perú	1,293	1,656	1,788	1,287
Mediana para América Latina a.	1,032	1,296	1,497	1,486
<i>Ratio</i> , Perú a mediana	1.25	1.28	1.19	0.87
Mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)				
Perú	142	—	—	64
Mediana para América Latina	115	—	—	40
Pobreza (porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza definida por CEPAL)				
Perú	—	50	46	—
Mediana para América Latina	—	34	35	—

Fuentes: PNB *per capita* del BID 1990, 4: 1994, 239. Tasa de mortalidad infantil del PNUD 1995, 162-3. Tasas de pobreza de CEPAL 1996, 145-46; 1997, 193-94.

a. Mediana para diecinueve países.

b. Mediana de 1970 para los nueve países reportados en la fuente; la de 1980 para diez países en ese año o cerca a él (1970 para Brasil y Perú; 1981 para Costa Rica y Uruguay, 1984 para México).

### ***Crecimiento económico y desigualdad***

El Perú tuvo un récord comparativamente bueno de crecimiento económico a lo largo de los años cincuenta y alcanzó un nivel de ingreso claramente por encima de la media para América Latina.<sup>1</sup> El crecimiento se hizo más lento en las siguientes dos décadas, y el producto *per capita* cayó drásticamente en los años ochenta. La desigualdad y la pobreza han sido excepcionalmente altas, aún si se les compara con el resto de América Latina, pero no han sido invariables. Ambas, desigualdad y pobreza, disminuyeron algo en los años setenta. Sin embargo, la pobreza se elevó dolorosamente hacia el final de la década siguiente.

El cuadro 1.1 muestra tres indicadores resumidos de ingreso y algunos aspectos de desigualdad del Perú y América Latina desde 1960 hasta 1992. Para 1960, Perú estaba entre los países de ingreso más alto de la región: su producto nacional bruto (PNB) *per capita* se ubicaba 25 % sobre la mediana. A pesar de ello, la mortalidad infantil que normalmente cae cuando hay altos niveles de ingreso, estaba 23 % por encima de la mediana regional. Los altos niveles de mortalidad infantil con relación a los niveles de ingreso reflejan una multitud de factores, incluyendo desigualdad del ingreso y de la provisión de servicios públicos, especialmente de salud y educación. La sociedad peruana tradicional le falló a su gente pobre más que en otros países con menores niveles de ingreso.

Las cifras respecto de los porcentajes de hogares por debajo de la línea de pobreza para 1970 indican una proporción mucho mayor en el Perú —la mitad de todas las familias— que para la mediana de los nueve países para los cuales disponemos de estimados comparables. Las cifras de pobreza descendieron ligeramente en el Perú hacia fines de los años setenta, pero siguieron estando bastante por encima de la mediana de la región. La pobreza tan extendida a pesar de un ingreso *per capita* superior a la mediana regional es un fuerte indicador de la continuación de una desigualdad excepcional.

<sup>1</sup> Las comparaciones con América Latina se refieren, siempre que ha sido posible, a los veinte países para los cuales el inglés no es su lengua primaria; excluyen los países angloparlantes del Caribe, excepto donde se señala otra cosa. Necesariamente omiten a Cuba cuando no hay datos comparables disponibles.

### Cuadro 1.2.

Coeficientes Gini de desigualdad en la distribución del ingreso:

Perú en 1971 y 1981; América Latina, Este Asiático y los países industrializados en los años 1970

---

Perú	
Estimado para 1971	.55
Estimado para 1981	.49
Promedio para 1971 y 1981	.52
Promedios regionales para la década del setenta	
América Latina y el Caribe	.49
Este de Asia y el Pacífico	.40
Países industrializados	.35

---

Fuente: Deininger y Squire 1996 a, 41; 1996 b, 584.

Nota: Los promedios incluyen solamente los estimados aceptados como válidos en la fuente. El estimado más antiguo aceptado para el Perú es para 1971, el siguiente es para 1981.

Los estimados directos de la desigualdad en la distribución del ingreso siempre plantean problemas serios, especialmente si se hacen comparaciones entre países, pero una base de datos recopilada por investigadores del Banco Mundial ha ayudado a establecer estándares útiles de aceptabilidad (Deininger y Squire 1996b). El cuadro 1.2 muestra los coeficientes Gini que miden el grado de concentración del ingreso calculado para el Perú en 1971 y 1981, comparados con los promedios para la década de 1970 en América Latina, el Este de Asia y los países industrializados. La desigualdad puede considerarse alta en todos ellos: los países industrializados no proveen una referencia ideal. Aun así, los coeficientes Gini muestran claramente que la desigualdad es considerablemente más alta en América Latina que en los países industrializados o en los países en desarrollo del Este de Asia. El coeficiente del Perú fue marcadamente superior al promedio de la región en 1971, pero bajó hasta igualar el promedio en 1981. En el capítulo 6 se discute los factores estructurales más importantes subyacentes a la persistente pobreza y desigualdad.

De 1913 a 1950, el PNB *per capita* para el Perú y América Latina en conjunto aumentó más rápidamente que el promedio para los países industrializados (Hunt 1996). El Perú continuó rápidamente hasta la mitad de la década de 1960: el PNB *per capita* creció en 2.9 % al año en la década de 1950 y en 3.2 % al año en la primera mitad de los años sesenta, en comparación con el promedio regional de crecimiento de 2.0 % para esos quince años. A partir de allí las cosas no marcharon tan bien. La tasa de crecimiento del Perú cayó bastante por debajo de la región entre 1965 y 1980 y durante los años ochenta hubo una dramática caída hacia cifras negativas (gráfico 1.1). Aunque el PNB *per capita* disminuyó en toda la región durante la crisis de la deuda de esa década, la caída en el Perú fue tres veces más profunda que la del conjunto de la región. Para 1992, el producto *per capita* había retrocedido hasta los niveles de 1960 (cuadro 1.1 y gráfico 1.1).

La primera mitad de los años noventa trajo mejorías en toda la región. En términos de producto *per capita*, el Perú salió de los terribles años ochenta con una recuperación mucho más pronunciada que la de la región en su conjunto. Al mismo tiempo, la inflación cayó muy por debajo de los altos niveles de la década anterior. La violencia también disminuyó mucho después de 1992, incluso a nivel regional excepto en Colombia. El crecimiento renovado y la disminución de la violencia trajeron nuevas promesas, aunque la pobreza y la desigualdad permanecieron tercamente altas.

### ***Cambios en la orientación económica y política***

Desde una perspectiva amplia y parcialmente engañosa, los grandes cambios en las tasas de crecimiento económico que se muestran para el Perú en el gráfico 1.1 pueden estar relacionados con las evoluciones en el equilibrio político y orientación política básica. Las tasas positivas de crecimiento de 1950-1965 y 1990-1996

---

estuvieron asociadas a gobiernos conservadores que dejaron la economía mayormente librada a las fuerzas del mercado; el rezago y luego la reversión del crecimiento económico desde 1965 hasta 1990 estuvieron asociados con formas erráticas de intervención estatal. Pero una generalización de este tipo puede inducir a error, ya que diferentes gobiernos y políticas estuvieron involucrados en cada período, y muchos otros factores entraron en juego.

El cuadro 1.3 resume los principales cambios en los gobiernos y las orientaciones políticas desde 1950. Lo más notorio son los esfuerzos de ida y vuelta de la sociedad peruana de posguerra por encontrar su camino. Los gobiernos conservadores que estuvieron en el poder hasta 1962 se interesaron en el desarrollo, pero no en distanciar al Perú de la economía mundial. Por el contrario, consideraban a la inversión extranjera como la vía más prometedora hacia la modernización y formularon políticas tributarias para atraerla. Respaldaron las políticas favorables a los inversionistas extranjeros con una considerable inversión pública en infraestructura y adoptaron moderados aumentos en la protección, rechazando al mismo tiempo cualquier tipo de intervención estatal fuerte. Mantuvieron bajas la inflación y la deuda externa, pero no se preocuparon de la pobreza rural o de la gran concentración de la propiedad de la tierra; reprimieron la organización laboral, y mantuvieron el crecimiento del país dependiente de las exportaciones de materias primas y de la inversión foránea.

La ruptura de esta orientación bajo el gobierno de Fernando Belaunde Terry iniciado en 1963, fue moderada, hasta el punto de tener consecuencias muy limitadas, ya fuera para bien o para mal. El gobierno del general Juan Velasco Alvarado, quien capturó el poder en 1968, fue una historia muy distinta en términos de intervención estructural intensiva, nacionalizaciones y un protagonismo cada vez mayor de las empresas públicas, intensificación de las medidas proteccionistas, y déficits fiscales crecientes financiados por un gran endeudamiento externo.

**Cuadro 1.3**

Resumen de cambios en los gobiernos y orientación de política económica  
1950-2000

	Gobiernos	Orientación de Política Económica
1950-62	Conservador: primero militar, (General Manuel Odría), luego civil (Manuel Prado)	Economía relativamente abierta con favores tributarios para inversionistas extranjeros; inversión pública limitada a infraestructura.
1962	Intervención por militares reformistas.	Reforma agraria localizada y limitada; Creación de departamento de planificación.
1963-68	Elección democrática de gobierno reformista-promotor (Fernando Belaunde Terry)	Mayor inversión pública y protección; Impase político acerca de propuestas de reforma agraria y de limitar la dominación extranjera de la industria petrolera.
1968-75	Militar reformista radical (General Juan Velasco Alvarado)	Mucho mayor intervención estatal y proteccionismo; nacionalización y empresas estatales; reforma agraria completa; aumento de déficits fiscales y pesado endeudamiento externo.
1975-80	Gobierno militar mucho más conservador (General Francisco Morales Bermúdez)	Reversión parcial de las reformas de Velasco pero continuó la propiedad estatal extendida y el alto proteccionismo.
1980-85	Restauración democrática con el regreso de Belaunde, ahora más conservador y debilitado por Sendero Luminoso	Cambios «neoliberales» iniciales; protección algo reducida pero continuación de alta inversión pública; exceso en exceso en el gasto y contracción forzada
1985-90	Populismo a toda fuerza (Alan García)	Intervención en todas direcciones a la vez; programa heterodoxo para promover la expansión mientras se bloqueaba la inflación por medio de controles directos; intenso conflicto con el sector privado por intento de nacionalización del sistema financiero.

1990-	Reformas neo-liberales combinadas con línea autoritaria (Alberto Fujimori)	Reversión total de la intervención estatal; protección muy disminuida e inversionistas privados bienvenidos nuevamente; extensivas privatizaciones.
-------	--	---

El gobierno militar siguiente y la segunda administración de Belaunde, después de la restauración de la democracia en 1980, fueron mucho más conservadores que el gobierno de Velasco. Revirtieron la mayor parte de las reformas estructurales de este último, detuvieron la expansión de las empresas estatales e hicieron algunas reducciones en las medidas de protección; mantuvieron la orientación general de desarrollo bajo la dirección estatal y la sustitución de importaciones, mientras regresaban hacia un sistema determinado por el mercado.

La declinación del crecimiento económico mostrada en el gráfico 1.1 se volvió más pronunciada en este período de gobiernos conservadores, que no pudieron poner de nuevo en marcha la economía sobre una base sustentable. El retorno a la intervención intensiva bajo el gobierno de Alan García Pérez de 1985 a 1990 no fue de gran ayuda: después de dos años inicialmente eufóricos, sus políticas llevaron a la economía aun más abajo que antes. El descuido del equilibrio macroeconómico hubiera sido ya suficientemente dañino, pero el intento abortado de nacionalizar el sistema financiero creó un conflicto tan intenso con el sector privado que la inversión de éste cayó precipitadamente. Estos costosos años cambiaron el balance político en contra de la intervención activa y crearon un contexto que favoreció el retorno hacia una orientación económica altamente conservadora.

### ***Problemas estructurales***

Debajo del laberinto de políticas económicas contradictorias puestas a prueba en el Perú de la posguerra y en toda América Latina, actuó un conjunto de factores estructurales compartidos que limitaron las posibilidades de desarrollo sostenido, ampliamente compartido. Tales consideraciones estuvieron en la primera línea del análisis económico de los países en desarrollo en el temprano período de posguerra, pero han tenido escasa vigencia intelectual en los años recientes.

Las experiencias traumáticas de los sistemas económicos de mercados abiertos en la depresión de los años treinta, así como la ola de independencia para países con capacidades productivas innegablemente débiles que se produjo en la posguerra, habían contribuido a dirigir la atención hacia las consecuencias negativas de las fuerzas del mercado y habían estimulado nuevas ideas acerca de los problemas del desarrollo. Se veía, con razón, que los obstáculos estructurales requerían acciones correctivas para conseguir cualquier clase de desarrollo bien sostenido. Mientras que la atención se enfocaba en estos obstáculos, temas más prosaicos como los de incentivos, eficiencia y equilibrio macroeconómico fueron a menudo rebajados a la categoría de irritantes menores que desviaban la atención de lo fundamental. Los costos en términos de errores y oportunidades perdidas resultaron altos para la región y especialmente para el Perú.

Como reacción, el péndulo ahora ha oscilado en sentido opuesto. Verdades eternas —principios lógicos universalmente aplicables y liberalismo económico universalmente deseable— han venido a dominar temporalmente tanto los análisis económicos como las estrategias de los gobiernos latinoamericanos. Las diferencias estructurales no son tanto negadas como ignoradas: prestarles demasiada atención puede llevar y de hecho ha llevado a estrategias económicas sin salida. Pero el extremo opuesto no es lo mejor. El mundo ofrece más posibilidades de desarrollo tanto para aquella versión dirigida por el Estado que funcionó tan mal, como para el modelo particular de liberalización que lo ha reemplazado. Este conjunto de temas fundamentales es examinado desde diferentes ángulos en los últimos cuatro capítulos de este libro.

Los factores estructurales particulares más relevantes para la experiencia peruana involucran interacciones entre las características internas y externas. Internamente, un factor central ha sido el rápido crecimiento de la población y de la fuerza laboral en relación con la tierra cultivable y las oportunidades de empleo productivo (capítulos 4 y 5). Altas tasas de migración rural hacia las ciudades han agravado las débiles condiciones de empleo urbano, pero han sido a la vez insuficientes para prevenir los aumentos continuos en el *ratio* de la fuerza de trabajo agrícola respecto de la provisión de tierra cultivable. En tales condiciones, las fuerzas del

mercado trabajan persistentemente en contra de la elevación de los ingresos de los trabajadores, tanto rurales como urbanos. El movimiento hacia las actividades del sector informal ha sido la salida principal: ayuda a la gente a sobrevivir, aunque mayormente a niveles de productividad que hacen muy difícil escapar de la pobreza. Un acceso altamente desigual a la educación y la capacitación, combinado con la concentración de la propiedad de los activos, ha trabajado en la misma dirección: mantener bajas las oportunidades para la mayor parte de la fuerza laboral mientras se da ventajas especiales a los que tienen acceso a capital y capacidades técnicas.

Si las empresas peruanas hubieran tenido tasas más altas de innovación, progreso técnico, ahorro e inversión, podrían haber contribuido con mejores oportunidades para el empleo productivo, especialmente si ellas se hubieran dirigido a diversificar las exportaciones de productos intensivos en trabajo. En la práctica, las exportaciones y el crecimiento económico peruanos estuvieron dominadas por la agricultura y minería tradicionales, con una buena cantidad de empleo de baja productividad en el primero, pero con métodos altamente intensivos en capital en el segundo. El sector industrial logró tasas razonablemente buenas de crecimiento económico durante los períodos de éxito de las exportaciones primarias, pero colapsó rápidamente cada vez que los mercados para las materias primas nacionales se debilitaron.

Desde un punto de vista, el Perú fue inusualmente afortunado por su riqueza de recursos naturales. Sus altas tasas de crecimiento durante buena parte de su temprana historia se debieron principalmente al éxito que tuvo en la progresiva diversificación del rango de exportaciones primarias del país: del oro y la plata al guano, al cobre, al petróleo, al algodón, al caucho, al azúcar y —de manera espectacular en los años cincuenta— la harina de pescado. Vista en términos de crecimiento económico nacional, la habilidad del país para desarrollar productos primarios de exportación tan diversos ha sido altamente positiva. El lado negativo ha sido que el crecimiento de oportunidades de empleo en la industria y otras actividades no tradicionales fue hasta cierto punto suprimido por el fácil acceso del país a las divisas para financiar importaciones que competían con ellas. El sector minero proveyó buenas exportaciones pero poco empleo; el sector industrial no logró competir en los mercados de exportaciones, el progreso técnico se mantuvo demasiado lento, y toda la economía tuvo que sufrir repetidas contracciones cada vez que la demanda externa por productos primarios se debilitaba.

Nadie puede estar seguro de qué habría ocurrido si el Perú hubiera mantenido una orientación de economía abierta a través de todo el período de la posguerra, pero es dolorosamente claro que abandonarla en favor del desarrollo orientado hacia adentro en los años sesenta fue seguido por un desempeño económico muy mediocre (capítulo 7). ¿Cómo se conectaron entre sí los cambios hacia una estrategia económica activa y la crisis del proceso de crecimiento? Es difícil argumentar que no estuvieron conectados, pero los cambios en muchas otras dimensiones pudieron haber dominado los efectos de la reorientación de la estrategia económica. Las tensiones sociales asociadas con desigualdad, pobreza, y las presiones por cambios verdaderamente radicales pueden haberse hecho demasiado fuertes para poder ser exitosamente contrarrestadas, ya sea por la orientación liberal tradicional del país, o por las versiones de desarrollo bajo dirección estatal intentadas desde los tempranos años sesenta hasta 1990.

### ***Estrategia económica, metas sociales y violencia***

Las cuestiones de estrategia económica deberían ser guiadas por algún sentido de hacia dónde quieren ir las sociedades. El punto del que parte este estudio es la hipótesis de que, desde 1930 hasta las primeras décadas de la posguerra, muchos, si no la mayoría de la población de América Latina, deseaban cambiar sus sociedades de manera significativa, a fin de superar sus orientaciones de larga data hacia economías determinadas por el mercado y relativamente abiertas, que habían operado tan desproporcionadamente en favor de minorías privilegiadas.

En el lado interno, los problemas del Perú incluían una pobreza extendida, oportunidades inadecuadas de empleo productivo, acceso desigual a la educación y la capacitación, concentración de la propiedad y del ingreso, y una discriminación extendida que restringía las oportunidades para la mayoría de la población (capítulos 2 y 6). En relación con el exterior, los problemas incluían la dependencia de la demanda externa para las exportaciones primarias del país, la frustración por la incapacidad para competir en los mercados mundiales de productos industriales, la dependencia del capital externo para la inversión y el creciente

resentimiento por la extensa propiedad extranjera de los recursos (capítulo 3). Un sentimiento comprensible de que la sociedad era injusta y de que una economía abierta empeoraba las cosas favoreció la presión hacia cambios económicos y sociales.

En contra del planteamiento de que los objetivos sociales pueden dar forma a las políticas nacionales, el análisis económico actual enfatiza usualmente el lado de la competencia entre intereses selectivos. *Rentista* (buscadores de rentas) y términos similares apuntan hacia intereses individuales como la fuerza dominante que da forma a la opción política. En esta visión se percibe que no es tanto que los latinoamericanos estuvieran buscando mejores sociedades: las fuerzas operantes eran principalmente los esfuerzos de los industriales, la elite tradicional, la clase emergente de gente educada sin posiciones establecidas y los militares, todos tratando de asegurar ganancias para sí mismos.

Ambas maneras de observar la historia emergen claramente en los análisis contrastantes del Perú de la posguerra hechos por Daniel Schydlovsky y Jürgen Schuldt (1996). Para Schydlovsky, el activismo estatal de la posguerra fue un esfuerzo consciente para tratar con los problemas sociales y económicos específicos. Para Schuldt, esta imagen del Perú es totalmente imprecisa. “Percibido de esta manera, éste es un país desconocido para mí. Siempre creí que nuestra economía se regía por la ley de la selva, si bien envuelta en guantes de seda” (Schuldt 1996: 65).

La interpretación de Schuldt tiene el atractivo del realismo, pero es una versión incompleta de la realidad. Mientras que los intereses individuales están siempre listos para tomar ventaja de cualquier apertura que puedan encontrar, las sociedades pueden en algunos períodos lograr un consenso suficientemente fuerte como para imponer un nivel más alto de dirección. Las sociedades son capaces de comportamientos variados y algunas veces aun de balances constructivos entre metas que compiten entre sí. Objetivos sociales compartidos y sociedades equitativas han sido más la norma en la Escandinavia de la posguerra que en América Latina o los Estados Unidos. Los objetivos sociales apenas podían notarse en los Estados Unidos de los años veinte; se hicieron mucho más significativos en las siguientes dos décadas y nuevamente en alguna medida en los años sesenta, para caer casi en el olvido en los ochenta. Las prioridades cambian, como lo hacen los problemas. Aún en el mejor de los casos, las metas compartidas nunca garantizan un genuino progreso social: métodos mal dirigidos y distorsiones selectivas pueden siempre bloquear el progreso, como han aprendido el Perú y América Latina.

En la década de 1980, la combinación peruana de pobreza persistente, desigualdad y deterioro de las condiciones macro-económicas, hizo mucho por desalentar el apoyo a la democracia y alimentar la violencia que crecía rápidamente. La violencia del país ha tenido diversas manifestaciones. Una de ellas responde a la larga historia de conflictos rurales no resueltos, comprendiendo no sólo luchas sobre la tierra y el poder, sino también de discriminación racial y étnica, y episodios de resurgimiento de la resistencia de los indios contra la dominación (capítulos 2 y 6).<sup>2</sup> Estos conflictos son diferentes de la violencia utilizada como un instrumento de lucha ideológica, ferozmente encarnada por Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Ninguno de los movimientos fue formado o dirigido por gente indígena, aunque Sendero Luminoso movilizó efectivamente su respaldo, sobre la base de sus perdurables resentimientos (Degregori 1990 y 1992; Palmer 1992).

El narcotráfico es un ingrediente adicional de la violencia; involucra una extensa corrupción, así como un conflicto directo, pero también provee una fuente importante del ingreso rural. Otra manifestación de la violencia, común en la mayoría de países, pero no en el Perú hasta los años ochenta, es el crimen urbano generalizado, asociado con la pobreza, el desempleo, y la desesperación individual. Frente a tales tensiones, la capacidad del gobierno para mantener el orden, o siquiera para impedir que la policía y el ejército hagan presa del público, se deterioró mucho. “La crisis económica ha llevado a una crisis del Estado, debilitando progresivamente su autoridad, su capacidad de arbitrar conflictos y hasta sus posibilidades de guardar un orden social mínimo [...] los comportamientos sociales pierden referentes éticos mínimos” (Gonzales de Olarte 1991: 18-19).

---

<sup>2</sup> La enorme literatura acerca del conflicto rural incluye análisis iluminadores hechos por Julio Cotler (1978a), Adolfo Figueroa (1984), y Steve Stern (ed. 1987). La poderosa novela de Ciro Alegría *El mundo es ancho y ajeno* retrata dramáticamente el conflicto rural en términos de presiones destructivas sobre las comunidades indígenas (Alegría 1967).

Esta variedad de conflictos no puede ser atribuida exclusivamente a los problemas económicos, ni curada rápidamente mediante el mejoramiento de la administración económica. Aun así, el empeoramiento de las condiciones de pobreza y empleo, con fracasos repetidos de varios gobiernos para encontrar soluciones, han minado seriamente las instituciones políticas, así como la voluntad del público para negociar y llegar a acuerdos en beneficio de unas ganancias compartidas.

### ***Cambios en los años noventa, ¿en qué dirección?***

¿Constituye el apoyo del público al regreso a las economías liberalizadas en toda América Latina un rechazo de las metas sociales que fomentaron el desarrollo dirigido por el Estado? ¿Apunta más bien hacia un cambio en la comprensión de cómo esas metas pueden ser mejor realizadas? El cambio de dirección es probablemente, en buena parte, un cambio de prioridades a medida que las condiciones objetivas se alteran: de una mayor preocupación por seguridad y estabilidad luego de las tensiones de los años ochenta, hacia un mayor interés en la producción y en estándares de vida, en vez de asuntos de justicia y participación. Puede ser que las metas sociales no hayan sido rechazadas, sino más bien temporalmente desplazadas. Por otra parte, mucha gente ha aprendido que la preocupación por el balance macroeconómico, la eficiencia y los incentivos es esencial para que una economía funcione razonablemente bien, ya sea que un gobierno en particular esté tratando de solucionar los problemas sociales o no.

La premisa básica de este estudio es que una estrategia económica exitosa debe ser guiada tanto por una cuidadosa atención por los métodos, cuanto por las metas de cada sociedad en particular. La estrategia puede y debe incluir cuatro grupos de objetivos, algunos ampliamente compartidos y algunos que tienen la naturaleza de conflictos que requieren una negociación. Quizá los más ampliamente aceptados son los clásicos objetivos económicos: crecimiento de la producción y del ingreso, control de la inflación, y balance externo sostenible. Un segundo grupo que a uno le gustaría pensar que es ampliamente aceptado, aunque no se trata de algo que apoyarían todos aceptando subir los impuestos, es el de formular políticas económicas y sociales capaces de reducir la pobreza y la desigualdad, para mejorar las oportunidades de vida de todos.

Un tercer objetivo, en gran medida asunto de debate entre intereses en conflicto, es la promoción de una industria competitiva y servicios modernos, no sólo para lograr un crecimiento más rápido, sino para fomentar el aprendizaje, la innovación, y una mayor autonomía nacional. Este objetivo podría correr en contra de la lógica económica de eficiencia y ventajas comparativas. En el lado positivo, podría permitir a un país aumentar su capacidad de autodeterminación a través de una mayor competitividad en la economía mundial. El cuarto objetivo, y quizás el menos tomado en cuenta, es construir una comprensión común de las posibilidades de ganar a través de la negociación entre intereses conflictivos, utilizando estrategias económicas que toman en cuenta metas múltiples: crear un proceso de crecimiento que pueda ser sostenido por mayorías informadas, porque ellas pueden percibir que les beneficia la mayor parte del tiempo. Ese objetivo requiere por lo menos de una democracia más significativa de la que el Perú tenía en la década de los años noventa con acceso a una mejor educación para todo el país, con tributación efectiva de quienes detentan altos ingresos y tenencia de activos, y con un conjunto de otros cambios institucionales. La estrategia económica es solamente un componente entre muchos otros. La estrategia económica actual en el Perú, y en la mayoría de los demás países latinoamericanos, no está causando tanto daño como lo hicieron estrategias anteriores, pero no es particularmente igualitaria ni responde a la verdadera diversidad de los intereses sociales. El Perú tiene un largo camino por recorrer. Todos lo tenemos.