

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinoza, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Sonia Navarrete

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

FLACSO - Biblioteca

50

Quito-Ecuador, agosto 2000

CARTA DEL DIRECTOR

PRESENTACION

COYUNTURA

Nacional: Recuperación a pesar de la dolarización y el ajuste/ 7 - 26

Wílma Salgado/

Política: Ecuador: el terror y la neolengua/ 27 - 36

Fernando Bustamante

Conflictividad socio-política: Marzo 2000 - Junio 2000/37 - 42

Internacional: Temas de debate sobre la política económica y el Desarrollo/ 43 - 52

Marco Romero

Debate del Estado social/ 53 - 66

Libardo Sarmiento Anzola

TEMA CENTRAL

Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado.../67 - 104

Alberto Acosta

Una vía ordenada para salir de la dolarización y no morir en el intento/ 105 - 120

Diego Borja

Norte/sur y Globalización: nueva dimensión de la pobreza/ 121 - 148

José Sánchez Parga

Experiencias y agenda pendiente de las "reformas de segunda generación" en el Perú/ 149 - 170

Jürgen Schuldt

Insostenibilidad ecológica y social del "desarrollo económico" y la brecha norte-sur/ 171 - 204

José Manuel Naredo

Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos/ 205 - 218

Flavia Freindemberg

Descentralización del Estado y poder local: presupuestos teórico
Analíticos/ 219 - 240
Hernán Ibarra

ENTREVISTA

Ecología política y globalización

Entrevista a Alain Lipietz. Por María Fernanda Espinosa, Fredy Rivera y Marc
Saint Upéry/ 241 - 258

PUBLICACIONES RECIBIDAS/ 259 - 268

DEBATE AGRARIO

Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico/269 - 290
Milton Maya

ANALISIS

Pinochet: Economía, Política, Historia/ 291 - 322

José Valenzuela Feijóo

El abismo de la pobreza: Quito 1988-1989/ 323 - 334

Jacqueline Peltre Wurtz

CRITICA BIBLIOGRAFICA

La dolarización de cristal/ 335 - 338

Por: César Montúfar

LOS CINCUENTA NUMEROS DE ECUADOR DEBATE/ 339 - 364

BIBLIOTECA

EXPERIENCIAS Y AGENDA PENDIENTE DE LAS "REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN" EN EL PERÚ

Jürgen Schuldt¹

En el caso del Perú, el gobierno acabó con el terrorismo, pero no con el narcotráfico; acabó con la hiperinflación, pero no con la inestabilidad; acabó con el déficit fiscal exagerado, pero no con la pobreza y la desigual distribución del ingreso y los activos; acabó con los conflictos limítrofes, pero no con la dependencia externa. En el transcurso de los últimos años, por lo demás, la delincuencia y la inseguridad ciudadana han aumentado, la corrupción se está generalizando y las expectativas de futuro siguen nublandose ante la inacción gubernamental.

En el transcurso de la década pasada, el Perú parece haber surgido como el Ave Fénix, no sólo de las cenizas que nos legó literalmente el terrorismo, sino asimismo de las incertidumbres que se derivaron fundamentalmente de la hiperinflación, la especulación financiera, la desconexión del mercado financiero internacional y la paralización productiva que campeaban en el país desde fines de los años ochenta.

Durante los años noventa se ha dado una reversión relativamente radical de las condiciones económicas del país, especialmente durante el primer gobierno del Ing. Fujimori y que le permitieron llegar al poder por segunda vez en 1995. A pesar de que no se progresó en una serie de reformas fundamentales durante el segundo

quinquenio, las encuestas para las elecciones de abril de este año le vienen otorgando una mayoría relativamente cómoda para instalarse en el gobierno por tercera vez, hasta el año 2005.

Consecuentemente, de un país sin aparente futuro hace diez años, el gobierno propaga ahora el slogan de "Perú País con Futuro", luego de haber estabilizado y ajustado si bien precariamente la economía, con lo que para bien o para mal también ha transformado profundamente las estructuras económicas, financieras, sociales y hasta culturales del país.

Las tesis centrales de este trabajo pueden sintetizarse en las siguientes:

1). Durante el primer gobierno del Presidente Fujimori, dada la gravedad

1 Profesor Principal de Macroeconomía y Vicerrector de la Universidad del Pacífico, LimaPerú.

de la crisis (desequilibrios externo e interno extremos, estancamiento productivo e hiperinflación), el equipo económico se limitó en lo esencial a llevar a cabo el recetario del denominado "Consenso de Washington" o las llamadas Reformas de Primera Generación. Los rotundos éxitos aparentes o reales alcanzados durante ese quinquenio, sin embargo, se debieron también, por no decir esencialmente, a una serie de factores exógenos favorables (buen clima, influjos de capitales y bonanza de los precios internacionales de nuestras exportaciones). La siguiente sección de este ensayo se ocupa de este tema.

2). Durante el segundo gobierno del Ing. Fujimori, prácticamente se paralizaron las reformas y el equipo gubernamental pareció haber perdido la brújula y la capacidad de acción, con lo que no se avanzó en la implementación de las reformas más fundamentales y complicadas para el adecuado funcionamiento de los mercados y la sociedad. El desempeño económico y social relativamente deficiente de este período, sin embargo, se debió en importante medida a factores fuera del control del gobierno (tanto climáticos, por efecto de El Niño, como de los derivados de la crisis internacional, que paralizó prácticamente el ingreso de capitales foráneos y deterioró los términos de intercambio del país). Las secciones tercera y cuarta se ocupan de estos temas y de las Reformas de Segunda Generación

(RSG) que el gobierno no quiso o no pudo implementar y que son tarea prioritaria de la agenda para el próximo decenio.

3). A nuestro entender, sin embargo, en el fondo las dificultades por las que atraviesa la economía y la sociedad peruana no deben atribuirse al hecho que no se haya avanzado en las RSG, sino fundamentalmente por el modelo capitalista primario exportador que se ha reimplantado si bien, modernizadamente en el país. Con ello, como durante prácticamente toda nuestra historia republicana hasta comienzos de los años sesenta, la economía está siendo sujeta nuevamente a los vaivenes de la economía internacional y a fenómenos derivados del azar (provenientes de la impredecible naturaleza), factores que en gran medida están fuera del control de la política económica, para bien o para mal. Con ello, las bonanzas y crisis resultan ser procesos que desafortunadamente están en gran medida fuera del control gubernamental o de la sociedad civil, proceso que viene siendo agravado por el creciente y aparentemente incontenible proceso de "globalización". Estos temas no serán materia propiamente de una sección específica de esta ponencia, sino que recorrerán todo el trabajo, en la esperanza que futuros gobiernos modifiquen la modalidad de acumulación y el modelo concreto de economía capitalista que caracteriza hoy en día la sociedad peruana y que, en el mediano,

la parecerían hacer inviable económica, social y políticamente.

Las Reformas de Primera Generación en el Perú

Cuando el Presidente Fujimori llegó al poder, en julio de 1990, había que afrontar con urgencia los principales problemas económicos del país: la hiperinflación, la brecha externa, la inaccesibilidad a los mercados financieros internacionales, el déficit fiscal y la recesión productiva. Como en otros países latinoamericanos, después de la crisis de la deuda mexicana de 1982, también en el Perú se adoptó el denominado Consenso de Washington (CW)², como recetario predilecto para atacar esos desequilibrios.

El Consenso de Washington

Siguiendo a John Williamson³, las Reformas de la Primera Generación, coincidentes con el CW, dirigidas precisamente a enfrentar los problemas mencionados, son básicamente diez, a saber:

A. En el campo de las políticas públicas:

- 1) Austeridad y disciplina fiscal (incluyendo la corrección de los precios públicos);
- 2) Reasignación del gasto público (adopción del método de caja);
- 3) Reforma tributaria (aumento de impuestos indirectos; simplificación; eliminación de exoneraciones, etc.);
- 4) Privatización de las empresas públicas (y cancelación de la banca estatal de fomento);

B. En materia de intercambios internacionales:

- 5) Unificación y liberalización de los tipos de cambio (a fin de eliminar la emisión de origen externo);
- 6) Liberalización comercial;
- 7) Liberalización financiera;
- 8) Eliminación de las barreras al ingreso de la inversión extranjera;

C. Respecto a la competencia y la propiedad:

2 "El éxito del consenso de Washington como doctrina intelectual se basa en su sencillez: sus recomendaciones de política podían ser administradas por economistas utilizando poco más que marcos contables simples. Unos cuantos indicadores económicos inflación, crecimiento de la oferta monetaria, tasas de interés, déficit fiscal y externo podían servir de base para un conjunto de recomendaciones de política. En efecto, en algunos casos los economistas volaban a una economía, miraban e intentaban verificar esos datos y hacían recomendaciones macroeconómicas para la realización de reformas de políticas, todo en el espacio de unas cuantas semanas" (Stiglitz, 1998: 5). En opinión del autor, por tanto, "La política económica podría no ser sólo una cuestión para expertos económicos" (ibid., p. 6).

3 Ver de este autor: *Latin American Adjustment: How much has Happened*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

9) Desregulación de los mercados (libre entrada y competencia); y

10) Garantía y cumplimiento de los derechos privados de propiedad.

Con estos diez "mandamientos económicos" que en América Latina se instauraron en los años ochenta se pretende estabilizar (lucha antiinflacionaria), ajustar (cierre de la brecha externa) y darle mayor eficiencia a la economía. Y en el caso peruano, en efecto, a lo largo de la década pasada, se ha seguido este recetario casi al pie de la letra, si bien con marchas y contramarchas y, en muchos casos, cometiendo errores y asumiendo costos que pudieron evitarse (ver: Seminario, 1995).

Resultados de una década de estabilización y ajuste

En ese proceso se alcanzaron una serie de logros a lo largo de estos últimos diez años, dignos de mencionarse⁴:

1) En el campo de la economía internacional:

Se reinsertó la economía peruana en el sistema financiero internacional, con lo que volvió ser sujeto de crédito externo.

Se logró atraer ingentes flujos financieros externos, por un monto

acumulado de 34,000 millones de US\$ (de los que US\$ 15,000' ingresaron en forma de Inversión Extranjera Directa).

Se incrementaron las exportaciones de US\$ 4,000 millones anuales a casi 9000'; si bien las importaciones estuvieron por encima de aquellas, aumentando de 5,000 a más de 11,000'. Con ello, la brecha externa (balanza en cuenta corriente) se mantuvo por encima del crítico 5% del PIB (con la reciente recesión la cifra se ha reducido en algo), acumulándose un déficit de US\$ 24,000' a lo largo de la década.

Como consecuencia de lo anterior, sin embargo, se logró acumular un superávit de balanza de pagos de US\$ 10,000 millones hacia 1997 (en reservas internacionales netas), las que cayeron abruptamente desde entonces (en casi US\$ 2,000').

2) En materia de estabilización y ajuste económico:

Se ubicó la economía en la senda de la reactivación, habiendo crecido a una tasa promedio cercana al 5% anual durante la década.

Se logró acabar con la hiperinflación (que había llegado a casi 8000% en 1990) y se redujo la inflación a niveles cercanos a las tasas internacionales.

4 Boloña, Carlos (1999), "El Balance de los 90 Pacificación, Estabilidad y Crecimiento", en: El Comercio, Lima, 22 de diciembre; p. A13.

El déficit fiscal se comprimió de un 7% a un 2% del PIB.

Se redujo sensiblemente la intervención del Estado en la economía, tanto en lo que a la manipulación de los precios relativos básicos se refiere, como a su rol como empresario (empresas estatales).

3) En el campo de la infraestructura física y seguridad apoyo social:

Se ha mejorado sustancialmente la infraestructura vial, energética, escolar y de comunicaciones, en las que el Estado ha invertido alrededor de US\$ 8,000 millones.

Se privatizaron los beneficios sociales, generando un fondo privado de pensiones (ahorro forzoso) de US\$ 2,000 millones con 2 millones de afiliados.

Aunque los datos divergen según la fuente, oficialmente se logró reducir la pobreza extrema de 26% a 12%.

4) En el campo de la pacificación:

Internamente, se logró pacificar casi completamente el país, al erradicarse a

los cabecillas y los grupos sediciosos de Sendero Luminoso (SL) y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), que causaron más de 25,000 muertos y la pérdida de activos por más de US\$ 30,000 millones en los últimos veinte años; mérito que no sólo es del gobierno, sino asimismo de la sociedad civil y muy en especial de las denominadas Rondas Campesinas y los Grupos de Autodefensa.

Externamente, se lograron el acuerdo de paz con Ecuador y el arreglo de las diferencias con Chile, con lo que existe la expectativa de que el gasto militar se reduzca sustancialmente en los próximos años.

Desafortunadamente el CW no sólo tiene vacíos, sino que en muchos casos lleva la dinámica de la acumulación en direcciones no deseadas⁵. De ahí que, frente al catálogo de logros alcanzados, habría que añadir una lista de álgidos problemas pendientes, entre los que cabe mencionar los más importantes:

En materia económica:

Se ha entrado a una recesión económica relativamente grave y continuada desde 1998 y para la que el

5 Bruno Seminario va incluso más allá, al señalar que "La debilidad de las instituciones políticas nacionales, el escaso poder de los grupos económicos dominantes y la fragmentación de la sociedad civil, facilitan lamentablemente estas aventuras oportunistas" (Seminario, 1995: 14, nota 6), refiriéndose a las reformas "estructurales" neoliberales de golpe y desordenadas adoptadas por el equipo económico, en especial de las llevadas a cabo por el Ministro Carlos Boloña, en vez de seguir una determinada secuencia, más ordenada y racional.

gobierno no encuentra una salida adecuada hasta el momento. "Irónicamente, la estabilización macroeconómica tal como es concebida por el Consenso de Washington típicamente subvalúa la estabilización de la producción o el desempleo" (Stiglitz, 1998: 10).

Exagerado endeudamiento de la banca y de las corporaciones, especialmente en US\$ y a corto plazo; básicamente resultantes de las bajas tasas de interés internacionales y debido a que internamente no se aplicaba encaje a dinero traído de fuera.

Exagerada dolarización de la economía (en torno a cuatro quintas partes de la liquidez total), lo que impide ajustar el tipo de cambio a su nivel de paridad.

Elevadas tasas de interés activas reales (y altos spread con las tasas pasivas), en soles y en dólares.

El exagerado déficit externo y la subsistencia de equilibrios precarios, aún mantienen al gobierno sujeto a un acuerdo con el FMI: por tercera vez consecutiva se firmó, el año pasado, un Acuerdo de Facilidad Ampliada.

Ausente apoyo al sector agropecuario, en que el proceso de privatización deja mucho que desear a fin de aumentar su rentabilidad y capitalización.

Ahorro interno deficiente, que no llega a alcanzar el deseable 25% del PIB.

En lo social:

Proliferación del narcotráfico y su incontenible y peligroso efecto sobre la actividad empresarial y la política peruana;

Corrupción relativamente generalizada, tanto en el sector público, como privado;

El desempleo sigue ubicándose en torno al 9%, con tendencia al agravamiento como consecuencia de la recesión que se vive desde 1998.

En términos absolutos, la pobreza sigue siendo generalizada y creciente.

Muy desigual distribución del Ingreso Nacional y de la Riqueza.

Delincuencia e inseguridad ciudadana.

En el campo político:

Ausencia de una agenda política y económica para la década que se acaba de iniciar.

Control centralizado, por parte del gobierno central, de las principales instituciones del país: Congreso de la

República, Poder Judicial, Banco Central, Superintendencia de Banca y Seguros, SUNAT, Tribunal de Garantías Constitucionales, Contraloría, medios de comunicación de masas (diarios, TV abierta, revistas), etc. Desafortunadamente ese manejo de tales instituciones se está utilizando para cohibir, cooptar o amedrentar a empresas, periodistas, políticos y demás personajes de influencia.

Uso de fondos públicos para la campaña electoral del Presidente Fujimori, como ya lo hiciera para las elecciones generales de 1995.

Uso intransparente y difuso de los fondos conseguidos por la privatización de los activos del Estado (equivalentes a casi US\$ 9,000', de los que se gastaron US\$ 3,600').

Limitaciones del recetario del CW

Con lo que, desde inicios de los noventa en América Latina y a fines de la década en el Perú, se ha tomado conciencia que no son suficientes las recetas del CW y que se requieren reformas más profundas para que funcione adecuadamente el sistema de mercado en las economías capitalistas subdesarrolladas. Es entonces cuando se inicia el debate sobre la importancia

de las instituciones para el desarrollo económico y que abarca ahora la prioridad en las investigaciones de los científicos sociales.

Incluso los máximos dirigentes de los organismos multilaterales abogan hoy por estos planteamientos, reconociendo la importancia de la estabilidad macroeconómica, pero como condición necesaria, no así suficiente.

En tal sentido, Michel Camdessus⁶ acaba de declarar, que "a inicios de los años ochenta, gran parte del mundo ha llegado a tomar conciencia, a pesar de su necesidad, que la estabilidad macroeconómica no era suficiente. La necesidad de eliminar distorsiones y la ineficiencia de los mercados proveyeron la motivación para las reformas de primera generación, dirigidas a hacer que los mercados funcionen más eficientemente determinación de precios, reformas del tipo de cambio y de las tasas de interés, reformas tributarias y de gasto público y el establecimiento de instituciones rudimentarias de mercado".

Continúa diciéndonos que, durante la década pasada, tanto por la acelerada globalización, como por "(...) la reciente crisis en los mercados emergentes y

⁶ Michel Camdessus, "Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges", Conference on Second Generation Reforms, noviembre 8, 1999; Washington, D.C., FMI, 99/24 (www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.HTM).

nuestro foco reforzado en la reducción de la pobreza han llevado las reformas de segunda generación al centro del proscenio". Es así que surge un "amplio marco de principios necesarios para promover un crecimiento económico de alta calidad: políticas macroeconómicas sólidas, reformas estructurales y lo que hoy referimos como reformas de segunda generación".

Sin embargo, reconoce el autor, "no existe un consenso sobre cómo definir las reformas de segunda generación", aparte de que "las reformas de primera y segunda generación no necesariamente son secuenciales; en efecto, la construcción de instituciones, típicamente asociadas con la segunda generación, a menudo pueden y deberían ocurrir en paralelo con las de primera generación". La posición del autor es que aquellas "podrían ser vistas como el conjunto de medidas necesarias para posibilitar que un país alcance, en una forma sostenida, un crecimiento de alta calidad". A ese efecto, estima que "ahora nadie discutiría que instituciones sociales, políticas y sociales sanas son una condición necesaria, pero no

suficiente, para la implementación sostenida de políticas macroeconómicas sanas"⁷. De ahí que, según Camdessus, "una de las lecciones más claras que emerge de las pasadas experiencias de reforma es que ciertos objetivos sociales clave, especialmente la reducción de la pobreza, tienen que ser parte integral de la agenda global de política y un objetivo clave de las reformas de segunda generación" (op.cit.; subrayado en el original).

Por su parte, James Wolfensohn⁸, Presidente del Banco Mundial, señala que "las cuestiones de la segunda generación se concentran en cuestiones de la estructura de las instituciones correctas, de la mejora de las funciones administrativas, legales y regulatorias del Estado, preocupación por los incentivos y acciones que son requeridas para desarrollar al sector privado y para desarrollar la capacidad institucional de las reformas", en que, obviamente, no se puede tener una sin la otra. En su opinión las reformas mencionadas deben abarcar los siguientes campos, en que resultará básico "generar consensos en la sociedad"⁹:

-
- 7 Las "instituciones" se entienden aquí en un sentido amplio, tanto como "organizaciones", como límites y marcos en que operan los mercados, sean formales (Constitución, leyes o regulaciones), sean informales (normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta).
 - 8 "Keynote Address at the IMF Institute Conference on Second Generation Reforms", noviembre 8, 1999 (www.worldbank.org/html/extdr/EXTME/JDWSP110899.htm).
 - 9 A ello añade una serie de "programas", tales como los de educación y conocimiento, de salud, de comunicaciones, de transporte, de estrategia rural y urbana, y una estrategia cultural y de medio ambiente.

Reforzar la gobernabilidad y la calidad del gobierno;

Disposición de un sistema legal y de administración de justicia adecuado;

Afrontar el problema de la corrupción;

Un marco social que permita tratar los problemas de la pobreza.

El profesor Rodrik, de la Universidad de Harvard, concluye incluso "El desencuentro entre la economía neoclásica y las sociedades en desarrollo sirvió para revelar las bases institucionales de las economías de mercado. Un sistema de derechos de propiedad claramente delineado, un aparato regulatorio que impida las peores formas de fraude, de comportamiento anticompetitivo y de riesgo moral, una sociedad moderadamente cohesiva que exhiba confianza y cooperación social, instituciones sociales y políticas que mitiguen el riesgo y administren los conflictos sociales, las reglas de la ley y un gobierno limpio todos estos son arreglos sociales que los economistas usualmente toman como dados, pero que están conspicuamente ausentes en los países pobres"¹⁰. Es decir, para que los mercados funcionen adecuadamente tienen que ser sostenidos sólidamente en instituciones extramercantiles, como ya lo había demostrado hace más de

medio siglo Karl Polanyi en su obra clásica¹¹. En lo que sigue, por tanto, entraremos al análisis del complejo tema de las "instituciones" y su relación con el crecimiento económico y el desarrollo.

Instituciones y desarrollo

El uso que se le da al término 'instituciones' es tan variado y dispar, por no decir caótico, que no hace sino crear más confusión en los debates. ¿Qué es una institución? Las respuestas son tantas y tan variadas, por lo que nos limitaremos a resumirlas en unos pocos grupos al azar, de acuerdo a los cuales las instituciones serían, por ejemplo, siguiendo a diversos autores: 1. La moneda, el mercado y la propiedad privada; ó 2. El FMI, el BM, el BID, el BCR, el MEF y la SBS; ó 3. Los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral; ó 4. Los gremios empresariales, los sindicatos, las cooperativas, los partidos políticos, los clubes deportivos; ó 5. La Constitución, las Leyes y los organismos de control; ó 6. Las normas, valores, expectativas; ó 7. Los diversos sistemas de propiedad; u 8. La educación, la salud, el bienestar; ó 9. La Iglesia y el Papa; ó 10. el Ejército, la Marina de Guerra y las Fuerzas Aéreas; u 11. La Bandera Peruana y el Himno

10 Dani Rodrik, "Institutions for High Quality Growth: What They are and How to acquire Them" (www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reformas/rodrik.htm)

11 The Great Transformation, Beacon Press, 1944.

Nacional; y, last but not least, ó 12. Chabuca Granda y Lolo Fernández¹². ¿Por qué no habrán de ser válidos todos estos ejemplos de 'instituciones', tal como se usan en la jerga común y en el léxico llamado científico?

Generalmente, dependerá del paradigma o concepción del mundo que uno tiene cuál de esas diversas acepciones (o de combinaciones de ellas) se usa. En el pensamiento económico vale lo mismo, ya que cada 'escuela' posee su propio esquema. Es interesante el uso indiscriminado que se hace de la palabra.... y, seguramente, con todo derecho¹³, sobre todo si tenemos presente que no es un tema de la preferencia de los economistas. Introducir las 'instituciones', como se las quiera entender, no sólo es un complejo reto para los economistas, sino que también podría convertirse en una cuestión subversiva... cuando menos, del orden establecido dentro de la ciencia económica ortodoxa.

Más compleja aún es la problemática ligada al concepto de 'desarrollo'. Para unos consistiría en el mero crecimiento económico, otros le añaden una distribución del ingreso más equitativa, otros más incluyen la satisfacción de necesidades básicas, y así sucesivamente en un sin fin de paradigmas¹⁴. En pocas palabras, al existir tanta divergencia, colegimos inmediatamente que se trata de términos altamente ideologizados y, por ello mismo, sujetos a tanta controversia. Pero como aquí no podemos extendernos en exceso, ya que sólo disponemos de unos pocos minutos me limitaré a dar unas pinceladas generales sobre la materia.

En primer lugar analizaremos los motivos por los cuales surge la inquietud por las instituciones en el desarrollo económico. Luego entraremos en materia sobre la base de un autor específico que ha tratado el tema de manera inteligente, sólo a manera de

-
- 12 Compositora de música criolla y futbolista célebres, respectivamente (ambos fallecidos).
- 13 La Real Academia de la Lengua Española presenta siete versiones de la palabra: a. Establecimiento o fundación de una cosa; 2. Cosa establecida o fundada; 3. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente; 4. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad (institución monárquica, feudal); 5. Instrucción, educación, enseñanza; 6. Colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, arte, etc.; 7. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación:
- 14 A nuestro entender una vía más promisoriosa ◊ llegar a una definición más coherente y útil consistiría en la combinación de los conceptos de 'capacidades y realizaciones' de Amartya Sen y de las "necesidades humanas axiológicas y existenciales" de Manfred MaxNeef (Ver: Schuidt, *Repensando el Desarrollo*, Quito, Centro Andino de Acción Popular CAAP, 1995).

ilustración. Cerraremos con algunos comentarios personales y perspectivas.

El postconsenso de Washington

Ya hemos detallado las características del Consenso de Washington (WC), que para muchos aún es entendido como el pensamiento económico unificado que conduce a un conjunto de recetas que según los organismos, los 'think tanks' y los políticos de la capital norteamericana garantizarían el adecuado funcionamiento de los mercados, para asignar adecuadamente los recursos y estimular el crecimiento económico, a saber: a. Políticas de estabilización y ajuste macroeconómico, para reducir la inflación y la brecha externa; b. liberalización y desregulación, asegurando de "get de prices right"; c. privatización para incentivar el lucro, más que la competencia, asignándole un rol subsidiario al Estado; y d. apertura comercial y financiera, a fin de aprovechar las ventajas comparativas.

Es decir, se trataría de una estrategia que intenta asignarle el rol de "piloto automático" a los mercados 'libres', pero que en la práctica condujeron a un "wild west capitalism"¹⁵ y a una sociedad incivil, por sus efectos

disociativos (social, política y culturalmente), sin generar nuevos mecanismos compensatorios de legitimación.

Más recientemente, tanto el mismo John Williamson, como Joseph Stiglitz¹⁶, han venido escribiendo sobre el PostConsenso de Washington, en el que reconocen la relevancia de las medidas explicadas arriba, pero que requieren reformas adicionales o de "segunda generación". Entre ellas se cuentan: la regulación financiera de los sistemas financieros débiles; las políticas de competencia (que no deben confundirse con las de liberalización); las políticas para facilitar la transferencia tecnológica y para fomentar la Investigación y Desarrollo (R&D); las medidas para estimular la transparencia a través de auditorías, marcos legales sólidos y coherentes, mayor información, etc.; y el desarrollo de 'instituciones' para asegurar un funcionamiento efectivo de las organizaciones y de las redes sociales.

Además de los cambios en los instrumentos y mecanismos para la reforma, añaden estos autores, también resulta indispensable ampliar los objetivos que se perseguían con el CW, limitados entonces a lograr el máximo

15 Es decir, a lo que en nuestro medio se ha denominado ingeniosamente 'combicapitalismo'.

16 Véase los magistrales ensayos de este autor: "An Agenda for Development in the Twentieth Century", "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the PostWashington Consensus" y "Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms". todos ellos en la página web del Banco Mundial (entrar al rubro "Speeches").

crecimiento económico por habitante. Ahora, la experiencia les había enseñado que era necesario incorporar también metas más amplias, tales como las de alcanzar: mayores niveles de vida y el desarrollo sostenible, igualitario y democrático. Sostenible, en el sentido que debía preocuparse por la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente. Igualitario, en tanto debía asegurar el goce generalizado de los frutos del crecimiento económico y del progreso técnico. Finalmente, democrático, alentando el desarrollo de instituciones políticas representativas y la participación de la población en todos los niveles.

Este 'postconsenso' surge así, recientemente, como resultado de las evaluaciones críticas de los experimentos neoliberales adoptados en gran parte del mundo y de la necesidad de darle mayor continuidad y legitimidad, para tratar de evitar las recurrentes reversiones de política y la excesiva conflictividad social o étnicocultural a que estaba llevando. Se trata, finalmente, de reformas para asegurar la hegemonía del proyecto capitalista liberal en un así llamado "mundo globalizado". Reconocen, por tanto no la crisis del sistema capitalista como tal sino del fundamentalismo mercantil y de las fuerzas irrestrictas del 'libre' mercado.

Consecuentemente, señalan que la actual no es sólo una crisis económica, sino que se trata de una crisis de gobernabilidad; en especial, por la falta de consensos políticos e institucionales domésticos y de la economía internacional desde el colapso del sistema de Bretton Woods. Sus más lúcidos exponentes se dan cuenta que es necesario "asegurar el apoyo político doméstico para continuar con la liberalización de las economías domésticas y de la economía global, lo que requiere mucho más que las bondades de la virtud económica" (Higgott y Phillips, 1998¹⁷). ¿Cómo mantener la cohesión social?

Todo ello, evidentemente, los obliga a repensar el rol del Estado, tanto en sus responsabilidades con la economía, como en la sociedad en general, interna y externamente. Ello incluye: la suspensión temporal de las fuerzas de mercado; el retorno parcial a ciertas recetas keynesianas (de expansión deliberada de la demanda efectiva); la revitalización del rol regulador de los gobiernos; etc. Con ello se pretende, ya no sólo disciplinar al trabajo, sino de lograrlo también con el capital en general y los capitales particulares.

En parte ello responde también al hecho que se erosionó la creencia en que el sistema financiero internacional era un asignador eficiente de los

17 Richard Higgott y Nicola Phillips, "The Limits of Global Liberalisation: Lessons from Asia and Latin America", en: seminario sobre "Beyond Liberalisation: Making Economic Policy in Europe and the Asia Pacific Regional Linkages and Lessons", Fiesole, octubre 1517, 1988.

capitales, como consecuencia de la tendencia de la (supuesta) racionalidad individual del inversionista en convertirse rápida e inesperadamente en irracionalidad colectiva. En ese sentido, "(...) the issues for the next generation of governments will centre on the democratisation of the state, accountability, transparency, social policy, unemployment, education, and so on in effect., on the role of governments and states in regulating global and domestic markets, and in mitigating the worst aspects of their socially deleterious impact" (Hiqott y Phillips, op.cit.).

Una perspectiva neoinstitucionalista

Douglass North es uno de los autores más connotados, prolíficos y precisos en el tema que nos ocupa¹⁸. Cuestiona a los economistas ortodoxos por concentrarse en determinadas fuentes del crecimiento económico (aumento en el uso de factores, desarrollo del capital humano, creación de una organización económica eficiente, diseño de tecnologías innovadoras, disminución de costos de transformación, etc.), que en realidad son más resultado de una estructura adecuada de incentivos, aspecto en el que habría que enfatizar las reformas y propuestas para generar una economía capitalista de mercado eficaz y que lleve al crecimiento económico sostenido.

Tales incentivos, a su vez, serían resultado de la interacción dinámica y permanente entre las instituciones o reglas de juego (tales como las convenciones, normas de comportamiento, códigos autoimpuestos de conducta, tanto formales como informales) y las organizaciones o actores (económicas, como las empresas sindicatos, cooperativas; políticas: partidos, Parlamento, organismos de regulación; educativas: universidades, colegios, institutos, centros vocacionales; o sociales: clubes, iglesias, asociaciones deportivas).

Tales reglas de juego y actores serían, según North, las fuentes primarias del crecimiento económico (o de su imposibilidad), al generar los incentivos necesarios para aumentar la productividad total de los factores y con ello del crecimiento económico por habitante.

La dinámica que se va gestando entre organizaciones e instituciones, así definidas, incluidos los mercados económicos y políticos impersonales, es procesada asimismo a través de la política o de la economía política, desde la cual se especifican los derechos de propiedad y su grado relativo de cumplimiento (enforcement). En todo ese proceso los sistemas de creencias y las construcciones mentales (que derivan de la herencia cultural y la experiencia diaria) de los actores juegan

18 Véanse, entre otros muchos, sus trabajos "Towards a Theory of Economic Change", "Some fundamental puzzles in economic history/development" y "The Process of Economic Change".

un papel esencial, al determinar las elecciones que se adopta de todo un conjunto de alternativas institucionales.

Las organizaciones, cuyo objetivo último es la sobrevivencia en un mundo de escasez y competencia (objetivo inmediato: prestigio y poder), invierten permanentemente en el desarrollo de sus capacidades y habilidades, lo que influye sobre sus percepciones y sobre las oportunidades y elecciones (de instituciones) que están a su disposición para determinar la estructura de incentivos.

De ahí el autor concluye que hay que actuar sobre las "instituciones" en apoyo a las "organizaciones" y que lo esencial no es la eficiencia asignativa, sino la eficiencia adaptativa.

Algunas observaciones personales

Pero el asunto es aún más complicado de lo que se ha podido exponer en la síntesis extrema planteada arriba. Creo que esta temática nos debería llevar a la relectura de la "Gran Transformación" de Karl Polanyi (1944). De él podemos aprender mucho, especialmente las llamadas economías emergentes y las denominadas en transición. Aquí sólo enumeraremos algunas lecciones elementales.

En primer lugar, no se ha reconocido suficientemente la necesidad que existe de darle coherencia a la dinámica

económica con la estructura institucional. Ello, a su vez, nos debería llevar a la antropología económica, sea en su vertiente sustantivista (George Dalton), sea en la estructuralista (Maurice Godelier).

Segundo: Es necesario reconocer que los mercados son construcciones sociales ("social embeddedness"), resultado de largos procesos históricos, que no pueden funcionar adecuadamente si no es en las localizaciones estables de determinadas instituciones políticas y sociales, por no añadir las jurídicas y culturales.

En tercera instancia, es evidente desde esta perspectiva, que los mercados son demasiado importantes en tanto instituciones sociales, como para dejarlos en manos de los defensores a ultranza de los "mercados libres".

Cuarto: no existe, como creía Adam Smith, ninguna "inclinación natural del ser humano al trueque y al intercambio". Su "mentalidad" se va formando según los incentivos que se van generando en la sociedad.

Quinto: la estabilidad económica no se logra sino concomitantemente con el consenso político. Asimismo, en el proceso de apertura y demás 'reformas estructurales' se requieren mecanismos compensatorios domésticos para determinados actores y sujetos sociales.

Sexto: Es esencial tomar en cuenta las estructuras y las circunstancias culturales, históricas, institucionales y políticas nacionales en los países en que se quiere establecer el "sistema de libre mercado".

Finalmente, pocos tienen conciencia de lo difícil que es generar mercados adecuados y completos. La mayoría de nosotros asume que ya están configuradas sus bases institucionales y culturales, por lo que el principio del "get the prices right" llevaría automáticamente al desarrollo.

Todos los anteriores, son procesos muy largos de maduración, que abarcan varias generaciones, por lo que evidentemente no se pueden esperar milagros de la noche a la mañana.

Como lo ha reconocido Amitai Etzioni: "Countries from Russia to Malaysia are being swept by huge waves of rejection of the American form of capitalism. (...). The reasons for the worldwide failure of American capitalism and the rising backlash against it are numerous. Most important is the fact that many of the societies involved do not have the cultural, social and political infrastructure a free economy requires. In these countries the most obvious expression of this deficit is the large lawlessness that prevails.

More is required than a few new laws, deregulation and currency convertibility. For a people to be basically lawabiding requires a mentality, personality and culture that it took the West centuries to evolve".¹⁹

A ello hay que añadir los comentarios de Dani Rodrik, quien afirma que "(...) it is not whether you globalize that matters, it is how you globalize. The world market is a source of disruption and upheaval as much as it is an opportunity for profit and economic growth. Without the complementary institutions at home in the areas of governance, judiciary, civil and political liberties, social insurance, and of course education one gets too much of the former and too little of the latter. The weakness of the domestic institutions of conflict management was the Achilles' heel of the development strategy pursued in Latin America, Middle East, and elsewhere, and this is what made these countries so susceptible to the external shocks of the 1970s.

This weakness persists. Reforms in the areas of macroeconomic policy, trade policy, deregulation, and privatization have not been matched by deeper reforms of political institutions, bureaucracies, judiciaries, and social safety nets. Meanwhile, the world economy has hardly become a safer

19 International Herald Tribune, Paris, noviembre 18, 1998. Nuestro subrayado.

place ask the Thais or the Indonesians if you have any doubt. This I believe leaves developing countries highly vulnerable. Without an internal strategy of institutional reform to complement the external strategy of opening up, they risk exposing themselves to the kinds of protracted crises from which many of them have begun to recover only recently. There are at least three components of such a strategy.

a) Improving the credibility of the state apparatus. (...) beyond the macroeconomic field. There is a great need to improve the quality of the judiciary and of the public bureaucracy, and to root out corruption. The state can not play the role of honest broker in mediating social conflict as it does so often in East Asia if it is not perceived as honest and competent.

b) Improving mechanisms of voice. There is a need to improve the channels through which nonelites (indigenous peoples, workers, farmers) can make themselves heard, and to bring them (or their representatives) into the decision making councils. The topdown, technocratic style that is wellsuited to macroeconomic stabilization is not wellsuited to the challenges of the second stage of reform. These later reforms will not achieve popular legitimacy unless they are perceived to

be the result of a broader deliberation at the national level. So from this perspective a strong, widely based trade union movement is a good thing, not a bad thing. Having strong, disciplined political parties is a good thing, not a bad thing. A strong executive is also good, but even better when it uses its autonomy to reach out and strike bargains and alliances with the popular sectors.

c) Improving social safety nets and social insurance. It has become commonplace to point out that marketoriented reforms require social safety nets to prevent people from falling through the cracks. (...) it cushions the blow on those most severely affected, it helps maintain the legitimacy of these reforms, and it avoids a backlash against the distributional and social consequences of globalization"²⁰.

En conclusión, lo que se requiere es constituir sociedades cualitativamente superiores, en el sentido del respeto que se tiene por la ley, la buena gobernabilidad que se ejerce, la estabilidad sociopolítica que se procesa, la infraestructura adecuada, la representatividad de sus instituciones, la igualdad relativa de su estructura económica y, por supuesto, una fuerza de trabajo bien capacitada. Más que pensar sólo en los equilibrios macroeconómicos en gene-

20 Dani Rodrik, "Globalization, Social Conflict and Economic Growth", Versión revisada de la "Prebisch Lecture" presentada en Ginebra, UNCTAD, octubre 24, 1997.

ral o en las exoneraciones tributarias y el tipo de cambio adecuado en particular, es indispensable fortalecer la cohesión social de la población, no sólo a través de una buena educación y acceso a programas sociales, sino asimismo por medio de sistemas de concertación democráticos a diversos niveles (locales, regionales, nacionales), en el marco de economías descentralizadas, que permitan revertir los procesos autoritarios y erráticos que provienen de los sistemas políticos autoritarios o de las "democracias delegativas" (tal como la entienden Guillermo O'Donnell y Francisco Weffort) hoy tan presentes en nuestras sociedades (in)civiles.

Precisando las "Reformas de Segunda Generación" y la Agenda Pendiente en el Perú

De todo lo anterior se desprende que ya no se tenga que plantear la pregunta de si interesan las instituciones, sino más bien ¿qué instituciones son importantes y cómo se pueden instaurar? Rodrik enfatiza en la importancia del "conocimiento local" y argumenta que no debe sobre-enfatizarse los paquetes de recetas provenientes de otras realidades a costa de la experimentación local. En tal sentido propone la promoción de sistemas políticos descentralizados y participatorios, que son los que más

efectivamente procesan y agregan el conocimiento local. De ahí que piensa en "la democracia como una metainstitución para la construcción de sólidas instituciones". Más precisamente se refiere a cinco instituciones que favorecen el funcionamiento de los mercados, a saber:

Los derechos de propiedad

Para asegurar los incentivos empresariales de acumulación de capitales y para la innovación es indispensable que se asegure el control (más que sólo la propiedad) sobre el rendimiento de los activos que así se producen o mejoran.

Esencial es, asimismo, la determinación de las restricciones aceptables para el ejercicio de tales derechos de propiedad. Por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual generalmente no son respetados en nuestros países. Desafortunadamente en el Perú aún no se ha instaurado un sistema en el que se asegure que los contratos se cumplan. Incluso la aceptación de un cheque por determinado monto de dinero puede muy bien ser firmado y luego no tener fondos, sin que ello tenga mayores consecuencias para quien lo emitió. Que se cumplan a cabalidad los contratos y que se proteja la propiedad no es algo obvio en el Perú²¹.

21 En el caso peruano a este respecto se ha dado marcha atrás en varios aspectos, tales como la Ley de Tierras y el caso de Baruch Ivcher.

Estas deficiencias se pueden atribuir, básicamente, al hecho que la ley no siempre está respaldada por una fuerza que sancione los abusos, dada la manipulación del Poder Judicial y la corrupción vigente en las fuerzas policiales. Ello requeriría de una estructura gubernamental adecuada, la que hoy paradójicamente es la que mayores obstáculos pone para el cumplimiento de la ley e, incluso, en los casos más graves, utiliza esas fuerzas para cooptar o amenazar a los adversarios. En esas circunstancias, por tanto, las instituciones son utilizadas por el poder público para sus propios intereses o están al servicio de grupos particulares.

Asimismo es indispensable el diseño de una completa legislación medioambiental y de zonificación de quienes ejercen la propiedad, en que intervienen "propósitos públicos mayores" que están por encima del ejercicio de la propiedad privada. El deterioro del medio ambiente es grave en nuestro país: desechos, basura, contaminación ambiental, deforestación andina y amazónica, etc.

a. Las instituciones de regulación

Estas son indispensables para evitar el comportamiento fraudulento y anticompetitivo, que lleva al "fracaso del mercado", en condiciones similares a la de la existencia de bienes públicos, de externalidades, de mercados incompletos, de incertidumbre extrema,

de competencia imperfecta, de monopolios naturales, etc. Los mercados también fallan si no existe información plena, llevando a situaciones de selección adversa y riesgo moral.

En los años noventa, como consecuencia de la liberalización financiera y de la apertura de la cuenta de capitales en nuestro país, indudablemente este tipo de instituciones debió fortalecerse (en nuestro caso, a través de la Superintendencia de Banco y Seguros, básicamente), como lo muestra el caso de la crisis de los países del sudeste asiático que en importante medida se debió a las fallas de coordinación y a las imperfecciones innatas al mercado de capitales.

De ahí que, en la práctica, exista una miríada de instituciones de regulación al grado que, cuanto más "libres" son los mercados, mayor será la carga que tendrán precisamente esos organismos regulatorios, tales como INDECOPI, OSIPTEL, OSINERG, etc.

b. Las instituciones para la estabilización macroeconómica

Desde la obra clásica de Keynes sabemos que las economías capitalistas de mercado no se regulan solas y que requieren de una cierta intervención estatal, en especial en materia de políticas fiscales y monetarias. Esto vale más aún, como hemos dicho, para los mercados

financieros en que se requiere un prestamista de última instancia (Banco Central) que evite la erupción de crisis bancarias provocadas por los "espíritus animales" de los empresarios.

Desafortunadamente, en la práctica, las instituciones de regulación macroeconómica, en muchas oportunidades, han contribuido a la inestabilidad económica, tanto en el Perú, como en el resto de América Latina. Consecuentemente la primera prioridad radica en darle independencia al Banco Central y solidez a las instituciones fiscales²².

c. Las instituciones de seguridad social

Se requiere de una sociedad moderadamente cohesionada, en que exista confianza y cooperación social. Para ello sería necesario construir redes de sostén social, tales como compensación por desempleo, seguros de depósitos, obras públicas, legislación que favorezca la sindicalización, etc. Evidentemente, dados los compromisos de gasto público, especialmente para el servicio de la deuda externa, resulta casi imposible introducir gran parte de estas instituciones para fortalecer la cohesión social.

De lo anterior, como vehículo paralelo, que debería fomentarse la partici-

pación social en las obras y proyectos estatales, descentralizar el país para darle mayor acceso a todos los estratos de la población en la toma de decisiones, etc.

d. Las instituciones para administrar el conflicto social

En el Perú se requieren instituciones sociales y políticas que mitiguen el riesgo y administren los conflictos sociales inevitables en muchos casos. Para ello debe regir la norma de la ley y un gobierno transparente, asegurar instituciones políticas representativas, elecciones libres, sindicatos independientes, representación institucionalizada de grupos minoritarios, etc.

Es decir, los mercados no funcionan si no están basados en instituciones extramercantiles. Pero para construir estas instituciones se requiere de la democracia que puede ser entendida como una metainstitución. En el caso del Perú, peor aún, determinadas instituciones son utilizadas de manera que llevan a resultados socialmente indeseables. Por lo que resulta indispensable, para que las instituciones funcionen, generar contrapoderes al poder público del gobierno. En este campo hay aun mucho camino por recorrer en nuestro país.

22 Nótese, también, que una sólida institución como la SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) está siendo utilizada políticamente en el país.

Para sintetizar, una vez más, los elementos fundamentales de las reformas que deberían adoptarse en el Perú, cabría nombrar las siguientes y que los economistas generalmente asumen que ya están dadas en nuestro país:

a) Regulación (más que sólo liberalización) financiera coherente y fortalecimiento de las instituciones financieras (Stiglitz, 1998: 1216).

b) Política de competencia y de regulación efectiva de los mercados.

c) Políticas para facilitar la transferencia de tecnología y ofrecer servicios de ciencia y tecnología.

d) Políticas para incentivar la transparencia.

e) Rol del Estado como complemento de los mercados: "But the heart of the current problem in most cases is not that government has done too much in every area but that it has done too little in some areas. (Stiglitz, 1998: 3).

f) Política industrial y de encadenamientos productivos.

g) Modernización agraria.

h) Política medio-ambiental para contener polución y sobreexplotación de recursos naturales, evitar salinización de tierras y deforestación, etc.

i) Política activa de comercio exterior y de integración regional.

De donde también se desprende el hecho de que requerimos un desarrollo con objetivos más amplios que el sólo crecimiento económico y baja inflación, a saber:

Eficiente, en la asignación de recursos;

Equitativo, en la distribución de los frutos del progreso económico y tecnológico, entre personas, entre factores de producción y entre regiones geográficas;

Estable, en el sentido económico, legal, social y político;

Sostenible, en el cuidado del medio ambiente (aquí se busca crecimiento a cualquier costo, además independiente del futuro de las generaciones venideras); y

Democrático, en la participación de la ciudadanía.

Para alcanzar estos objetivos se requieren estrategias e instrumentos complementarios que logren alcanzarlos sinérgicamente.

En el caso del Perú, el gobierno acabó con el terrorismo, pero no con el narcotráfico; acabó con la hiperinflación, pero no con la inestabilidad; acabó con el déficit fiscal exagerado, pero no con la pobreza y la desigual distribución del ingreso y los activos; acabó con los conflictos limítrofes, pero no con la dependencia externa. En el transcurso de los últimos años, por lo demás, la delincuencia y la inseguridad ciudadana han aumentado, la corrupción se está generalizando y las expectativas de futuro siguen nublándose ante la inacción gubernamental.

En un inicio, cuando la gravedad de la crisis amenazaba con acabar con el país, muchos pensaban que era necesario un gobierno fuerte, incluso autoritario. Y, en efecto, el Presidente actuó en tal sentido, cerrando prácticamente todo canal de participación ciudadana, debilitando el movimiento sindical, desprestigiando a los partidos políticos, cerrando el Congreso elegido en 1990, coaccionando a los medios de comunicación, controlando el Poder Judicial, cercenando el Tribunal de Garantías Constitucionales, etc. Todo ello, a efectos de adoptar, "sin interferencias e independientemente", las reformas de política económica y para llevar a cabo la lucha contra el terrorismo.

Una vez recuperada cierta estabilidad y el crecimiento económico, es decir, al iniciarse su segundo período gubernamental, muchos pensaban que se iban a abrir los canales democráticos y se renovarían las posibilidades de independizar los Poderes máximos y las instituciones de la sociedad civil. No fue así, sin embargo, sino todo lo contrario: la "democratización" (Sinesio López) o "democracia delegativa" (Guillermo O'Donnell y Francisco Weffort) como han calificado sociólogos y politólogos este tipo de regímenes políticos se endureció y ha venido copando cada vez mayores espacios, cooptando y amenazando (y hasta eliminando) adversarios, etc., con lo que se ha ido diluyendo todo vestigio democrático y toda posibilidad de participación.

Conclusiones

El principal problema de la economía peruana radica en el hecho que, paradójicamente, se ha avanzado retrocediendo a un modelo de acumulación primarioexportador. Con ello, el gobierno apuesta a nuestras ventajas comparativas estáticas y, por tanto, a la explotación de nuestros recursos naturales. Nuestra historia republicana ha demostrado que ese tipo de esquema de acumulación no ha dado los frutos requeridos, en la medida en que estuvo altamente concentrado en la explotación de la "renta natural", generando una sociedad no incluyente y altamente dependiente de los vaivenes de la economía internacional.

Sin embargo, el dominio primarioexportador no es en sí un camino sin salida, siempre y cuando se gesten desde su interior las fuerzas necesarias para irle añadiendo valor agregado a las riquezas que se extraen del mar, del suelo y del subsuelo. Y es eso, precisamente, lo que no vemos que se está materializando, con lo que la "heterogeneidad estructural" de nuestra economía continúa agravándose. Con ello, la pobreza, el desempleo y la desigual distribución del ingreso y la riqueza siguen prevaleciendo. Como corolario se gestan fuerzas autónomas que impiden el desarrollo de una democracia verdaderamente representativa.

Lo que requerimos, por tanto, es la gestación de encadenamientos en la producción, el consumo y fiscales, de manera que se incorpore a la gran mayoría de la población a los mercados dinámicos, permitiéndonos a la vez desarrollar nuestras fuerzas productivas domésticas y nuestras ventajas comparativas dinámicas. No podemos seguir esperanzándonos en resolver nuestros problemas internos en base a la bonanza de la economía internacional, por lo que es necesario buscar una estrategia de acumulación que incorpore a la mayoría de la población a los frutos del progreso técnico. Sin un mercado interno amplio, de otra parte, tampoco podrá desarrollarse una industria que esté en condiciones de competir a nivel internacional. El rol de un Estado moderno y eficiente será fundamental en este camino alternativo al adoptado por el Presidente Fujimori.

BIBLIOGRAFÍA

- * Higgott, Richard y Nicola Phillips
(1998), "The Limits of Global Liberalisation: Lessons from Asia and Latin America", en: seminario sobre "Beyond Liberalisation: Making Economic Policy in Europe and the Asia Pacific Regional Linkages and Lessons", Fiesole, octubre 1517
- * Rodrik, Dani
(1997), "Globalization, Social Conflict and Economic Growth", Versión revisada de la "Prebisch Lecture" presentada en Ginebra, UNCTAD, octubre 24.
- * Rodrik, Dani
(1999), "Institutions for High Quality Growth: What They are and How to acquire Them", (www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reformas/rodrik.htm)
- * Schuldt, Jürgen
(1994), "La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana", en: Documento de Trabajo, No. 20, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- * Schuldt, Jürgen
(1995), "Repensando el Desarrollo, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- * Seminario, Bruno
(1995), "Reformas estructurales y Política de estabilización", en: Documento de Trabajo, No. 22, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- * Stiglitz, Joseph
(1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the PostWashington Consensus", Helsinki, The 1998 WIDER Annual Lecture

(www.worldbank.org/html/extdr/extme/js010798/wider.pdf).