

**The University of Texas at Austin
Institute of Latin American Studies
Center for Latin American Social Policy (CLASPO)**

**La Evolución de la Política Económica y Social en
Argentina, Chile y Perú: Una Visión Comparativa**

**Giancarlo Marchesi
Investigador Visitante
Perú**

Febrero de 2004

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es el fruto de la investigación llevada a cabo como becario del proyecto “Desarrollo comunitario auto-sostenido en perspectiva comparada”, que el Center For Latin American Social Policy (CLASPO) de la Universidad de Texas en Austin viene desarrollando en Argentina, Chile, Colombia y Perú. Tuve la suerte de compartir mi estadía con otros dos becarios del mismo proyecto, un Sociólogo de Chile y un Licenciado en Políticas Públicas de Argentina. Siendo yo un economista, fue una experiencia bastante enriquecedora poder intercambiar opiniones y debatir sobre los modelos económicos y las políticas sociales aplicadas en nuestros países. Como resultado de esos debates surgió en mí el deseo de estudiar la evolución de la política económica y social en Argentina, Chile y Perú.

De cara al 2004, podemos observar que los tres países se encuentran en escenarios económicos y sociales diferentes. Por un lado, Argentina, tradicionalmente el país de mejor calidad de vida en Latinoamérica, viene atravesando la peor crisis económica de su historia. La causa de dicha crisis deriva de la aplicación de una variación del modelo de economía de mercado. Sin embargo, si cruzamos los Andes, vemos que Chile viene creciendo saludablemente desde su última crisis económica en 1982. Ha disminuido notablemente la pobreza, de 40% a fines de los ochenta a solo 17% en el 2002. Ha cuadruplicado el monto exportado en un espacio de veinte años¹. Curiosamente, la causa de esta bonanza deriva también de la aplicación de una variación del modelo de economía de mercado. Finalmente, Perú viene pasando por una etapa de resultados ambiguos. Si bien el modelo de mercado ha permitido terminar con la inflación, el crecimiento económico ha sido errático y la pobreza ha aumentado desde 51% a comienzos de los noventa hasta 53% en el 2002². Estas cifras no nos permiten sacar una conclusión robusta sobre el éxito del modelo en estos países. Sin embargo, por el hecho que Chile haya logrado un progreso bastante importante, tampoco se le puede desechar como inútil.

El principal objetivo de este trabajo es presentar el estado y la evolución de las políticas económicas y sociales de estos tres países, enfatizando las tres últimas décadas. Tanto Argentina como Chile y Perú han pasado por gobiernos populistas (civiles o militares), dictaduras militares (de derecha o izquierda) y finalmente desembocaron en alguna variante del modelo de mercado. A través del estudio histórico de estos procesos, deseo encontrar las similitudes y diferencias en la aplicación de las políticas, de manera que se obtengan algunas lecciones de aquellas que fueron más exitosas.

El primer capítulo de este estudio presenta al lector las principales corrientes y hechos históricos que marcaron la evolución de la política económica y social en Latinoamérica durante el siglo pasado.

El segundo capítulo describe la evolución del contexto político y económico en cada uno de los países. El objetivo de esta sección es intentar comprender porqué se tomaron ciertas decisiones de política y analizar sus consecuencias. En el caso de Argentina, es esencial preguntarnos por qué un país con una calidad de vida tan alta optó por tomar una decisión que la llevaría últimamente al desastroso deterioro de la misma. En el caso chileno cabe preguntarse cómo han logrado que una política económica de corte económico liberal efectivamente mejore la calidad de vida de sus ciudadanos. Finalmente, debemos preguntarnos dónde se encuentra y hacia a dónde va el Perú luego de trece años de una economía de mercado.

¹ Cifras del reporte Chile at Glance del Banco Mundial (2003)

² Según cifras de la Encuesta Nacional de Hogares 2002 del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

El tercer capítulo busca explicar la lógica de la política social aplicada en cada país. Se comparan los principales indicadores sociales de pobreza, distribución del ingreso, empleo, educación, salud, nutrición y sistema previsional para proporcionar una medida del éxito (o fracaso) de los modelos de política aplicados.

Espero, sinceramente, que el presente trabajo anime y contribuya con el debate de los investigadores del proyecto CLASPO y que proporcione un marco mínimo para el entendimiento económico y social de los tres países.

Lima, febrero de 2004

CAPÍTULO 1

Modelos de Desarrollo Económico en la América Latina durante el siglo XX

1.1- El modelo liberal primario-exportador

El modelo de desarrollo económico predominante en América Latina hasta la crisis financiera mundial de 1929 fue el *modelo liberal primario-exportador*. Este modelo favorecía la especialización de los países en aquellos bienes que podían ser producidos al menor costo relativo internacional. En las economías latinoamericanas dichos bienes eran mayormente las materias primas, pues se explotaban utilizando las ventajas comparativas inherentes a estos países: recursos naturales y mano de obra abundantes.

Las manufacturas ocupaban un lugar secundario en las economías latinoamericanas durante esta época. Las políticas gubernamentales eran casi neutras hacia la industria, manteniendo los aranceles con fines de la recaudación aduanera y no para favorecer a ciertos sectores de la producción nacional. Algunas de las manufacturas locales que dependían directamente de la transformación de algunas materias primas (por ejemplo los ingenios azucareros peruanos) ya contaban, además, con un mercado externo cautivo.

El modelo primario-exportador se desarrolló dentro del marco de un modelo económico liberal. Este último fomentaba una política de libre comercio internacional y contaba con que las exportaciones fuesen la principal fuente del crecimiento económico. El modelo liberal se fundamenta en dos principios: el interés egoísta del ser humano, que mueve su fin de lucro y la competencia como mecanismo regulador del libre mercado. Dentro de este modelo, el rol del Estado es secundario y mínimo. El principal motor de la economía y el generador del crecimiento es el sector privado. El Estado se debe limitar a cumplir las funciones que el sector privado no puede, como la seguridad externa y la educación y salud para los que no pueden pagarlas. (Parodi 2000)

La crisis financiera de Wall Street en 1929 trajo como consecuencia una recesión no solo en EEUU sino en otras partes del mundo, incluyendo Latinoamérica. Entre las principales consecuencias de la Gran Depresión destacaron la disminución de los precios de las materias primas de exportación como consecuencia de la caída de la demanda en los países industrializados, fuerte contracción del flujo de capital extranjero a la región, incremento de la carga de la deuda externa y creciente proteccionismo de los países industriales (Parodi 2000).

Así, esta crisis llega a América Latina gracias a los vínculos comerciales y la alta dependencia que mantenía la región con las economías industrializadas. Los gobiernos latinoamericanos buscaron entonces una alternativa al modelo imperante para solucionar la dependencia de economías foráneas, la escasa capacidad de generar empleo de las economías locales y la modernización de solo algunos sectores privilegiados de las mismas. Nace así el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

1.2 – El modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la lógica intervencionista.

En 1929, la economía de EEUU estaba sobrecalentada. Los agentes habían sobre producido más allá de lo que el mercado necesitaba y podía soportar. El afán de lucro exagerado de los inversionistas produjo una burbuja financiera en los mercados financieros internacionales. Ningún agente esperaba que la burbuja se reventara y procuraron mantenerse en ella para seguir maximizando su rentabilidad. Pero la burbuja estalló y ocasionó la mayor crisis económica mundial del siglo pasado. ¿Había fracasado el modelo económico liberal? ¿Había fracasado la

mano invisible como perfecto ente regulador del mercado? Sí. Efectivamente, había fracasado. Luego de esta experiencia comprendemos que los agentes, dejados a su libre albedrío, procurarán buscar maximizar sus beneficios individuales, muchas veces en perjuicio del beneficio de la sociedad. Paradójicamente, al hacerlo, y perjudicar a la mayoría, se están perjudicando ellos mismos. La lógica detrás de este razonamiento lleva a plantear la necesidad de cierto nivel de intervención de un ente regulador: el Estado. Se desarrollan así los modelos económicos intervencionistas.

Estos modelos plantean la redistribución del ingreso a través de una serie de controles estatales. Dependiendo del grado de intervención realizada, pueden aplicar un control a las importaciones y el crecimiento económico basado en el rol empresario del Estado. Sin embargo, la característica común de estos modelos es el control de los precios básicos (como alimentos de primera necesidad), de la tasa de interés y el tipo de cambio, de los salarios y de algunos servicios básicos. Los precios de libre mercado son rechazados por ser considerados muy altos. El Estado interviene en la producción de algunos bienes, asumiendo las pérdidas cuando el precio fijado es menor al costo. Adicionalmente, subsidia a algunas empresas con la diferencia entre el precio fijo y el costo. En la práctica, la política económica está cumpliendo también el rol de la política social (Parodi 2000).

La aplicación de esta política puede generar problemas de déficit fiscal si este mayor gasto no viene acompañado de una contrapartida equivalente (generalmente un aumento en la recaudación). El déficit debe ser solucionado vía una mayor emisión monetaria, generando una crisis inflacionaria, o mayor endeudamiento externo, generando una crisis de balanza de pagos y crisis de tipo de cambio.

La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) fue el modelo intervencionista que se desarrolló en la gran mayoría de países latinoamericanos desde la Gran Depresión hasta la crisis inflacionaria de los ochenta y las recomendaciones del Consenso de Washington en 1989. La crisis de 1929 había reducido sustancialmente los ingresos por exportaciones de América Latina y, por lo tanto, su capacidad de importación. Por ello, se vieron en la necesidad de producir sus propios bienes. Ello, aunado a las restricciones en la producción y el comercio de los países industrializados durante la Segunda Guerra Mundial, constituyeron una coyuntura propicia para la aplicación de este nuevo modelo.

Esta estrategia estuvo asociada en América Latina a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas y tuvo como su principal pensador al economista argentino Raúl Prebisch. El enfoque de la CEPAL estuvo basado en las siguientes premisas (Parodi 2000):

- La economía mundial está dividida en dos regiones: centro y periferia (países industrializados y no industrializados). Los países de la periferia (no industrializados) son heterogéneos pues coexisten en la economía sectores modernos (exportadores, que utilizan tecnología del centro) y sectores atrasados. Además, son especializados en los sectores exportadores primarios, necesitando de importaciones para cubrir las demás necesidades de bienes de la sociedad. El desarrollo de la periferia solo se puede lograr alterando su patrón de desarrollo a través del desarrollo industrial inducido por el Estado.
- Se necesitaba planificar el desarrollo y no dejarlo a las fuerzas del mercado. La CEPAL brindó apoyo a las economías latinoamericanas durante los sesenta con la preparación de sus planes de desarrollo.

- Se deben sustituir los bienes importados por bienes producidos internamente, para lo cual se debe proteger las industrias nacionales emergentes mediante el bloqueo de las importaciones.

Sin embargo, esta estrategia también mostró serios problemas luego de su implementación y debió ser dejada de lado. A continuación listamos las principales distorsiones generadas en las economías locales:

- La protección de la industria por parte de los gobiernos, la cual hacía que los bienes importados fuesen más caros que los nacionales, se mantuvo a pesar de que desaparecieron las condiciones que originaron la necesidad de la misma.
- Los industriales, sabedores del control sobre un mercado cautivo, dejaron de reinvertir en sus empresas. Esto, con el correr del tiempo, las transformó en menos competitivas, ineficientes, e incapaces de competir en el mercado externo. Las exportaciones y la capacidad de generación de divisas de las economías se estancaron.
- La profundización de la industrialización por sustitución requería de mayores importaciones de insumos y bienes de capital. Este hecho, en conjunción con el estancamiento de las exportaciones, ocasionó que el modelo, en vez de resolver los problemas de balanza comercial³ los incrementara.
- El proceso de industrialización requería de importantes inversiones en infraestructura. El Estado, operando bajo la lógica intervencionista, asumió el rol de principal inversionista de la economía. Estableció nuevas industrias, otorgó crédito a través de la banca de fomento y aumentó el tamaño del aparato estatal. Estas políticas llevaron a un mayor endeudamiento interno y externo, incrementando el déficit fiscal hacia niveles insostenibles y generando crisis inflacionarias sin precedentes.

Así, el modelo no logró sus objetivos finales. Las industrias nacionales no podían competir en los mercados internacionales pues sus productos eran caros y de baja calidad. No se logró la independencia de los capitales extranjeros. Por el contrario, el estancamiento de las exportaciones mermó la capacidad de generar divisas de las economías, forzando a los gobiernos a recurrir a mayor endeudamiento externo para cubrir el déficit fiscal y el de cuenta corriente. Adicionalmente, el déficit también fue cubierto por mayor emisión monetaria, la cual causó un proceso inflacionario que empobreció a los países y disminuyó la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus metas en política social.

En la mayoría de los países de América Latina el desplome de este modelo se dio durante la década de los ochenta. El primer hecho que originó un cambio de rumbo fue la crisis de la deuda externa de 1982. Latinoamérica se había endeudado de una manera sin precedentes gracias a las medidas liberales que habían tomado algunos países de la región en los setenta como Chile de Pinochet y la Argentina de Videla. Algunas de las medidas incluyeron la liberalización del comercio, de los de los mercados financieros internos y del flujo de capitales internacionales. Además, los controles cambiarios y restricciones de flujo de capital y otras restricciones fueron dejadas de lado sin ningún aumento en la supervisión o regulación de los mercados (Theberger 1999). América Latina se volvió una plaza atractiva y rentable para la banca comercial internacional.

Por otro lado, los gobiernos de la región necesitaban financiar déficit fiscales y los déficit en cuenta corriente ocasionados por el aumento del precio del petróleo. Así, la banca comercial

³ Diferencia entre exportaciones e importaciones de un país.

extranjera ofreció acceso ilimitado a fondos de corto plazo a tasas de interés variables, pero mayores que los prestamos de los organismos multilaterales. Esto facilitó que los países se endeudaran continuamente para cubrir el déficit en la cuenta corriente ocasionado por los mismos intereses de la deuda. Entre 1975 y 1983 la deuda externa de la región se cuadruplicó de 75 billones de US\$ a 314 billones de US\$, lo que representaba casi el 50% de su PBI ((Theberger 1999). Dado que gran porcentaje de la deuda era de corto plazo, los gobiernos de la región se vieron perjudicados con la subida de las tasas de interés internacionales a casi 19% en 1980. En agosto de 1982, México declara la moratoria de su deuda. Como resultado, el flujo de capitales hacia Latinoamérica cesó abruptamente. Sin ese financiamiento, los demás países no pudieron pagar los intereses correspondientes a su deuda. Como consecuencia la región sufrió un crisis fortísima, la cual condicionó el desarrollo de la región durante el resto de la denominada “década perdida” de los ochenta. Analizaremos las consecuencias de esta crisis durante el estudio individual de cada uno de los tres países.

Hacia fines de la década de los ochenta, la región sufría un largo proceso inflacionario y de un crecimiento estancado. El modelo de desarrollo a través de la sustitución de importaciones había mostrado que tampoco funcionaba. La liberalización parcial en algunas economías como la chilena y argentina había mostrado que era peligrosa luego de la crisis de 1982. Sin embargo, la economía chilena había mostrado algunos indicios de recuperación al estar creciendo a tasas saludables desde 1984. John Williamson, economista del Institute for International Economics, resumió en su documento “What Washington Means by Policy Reform”, publicado en 1990, una serie las políticas económicas liberales que las instituciones multilaterales sugerían para América Latina en esa coyuntura. Denominó a ese conjunto de políticas “Consenso de Washington”. Aparece así en el escenario latinoamericano el tercer modelo de desarrollo implementado durante el siglo pasado.

1.3 – El verdadero modelo económico neoliberal y el modelo del Consenso de Washington.

El modelo neoliberal⁴ toma básicamente los principios del liberalismo de comienzos de siglo y añade algunos matices nuevos. Tiene en los economistas de la Universidad de Chicago como Friedrich von Hayek y Milton Friedman a sus principales ideólogos. Aparece hacia comienzos de los años ochenta con la política económica de dos gobiernos de derecha conservadora como el de Margaret Thatcher en el Reino Unido y el de Ronald Reagan en los Estados Unidos. Este último modelo fue denominado *Reaganomics*.

La competencia del mercado sigue siendo el valor central del modelo. Esta doctrina favorece liberar a la empresa y a los mercados de cualquier intervención o regulación estatal que pudiera entorpecer su crecimiento, así como liberalizar el mercado laboral para facilitar el contrato y despido de trabajadores. Busca reducir el tamaño del Estado a través de la privatización de sus empresas y limitar su rol en la economía disminuyendo su capacidad de gasto. Además, se favorecen la disminución de los impuestos para las empresas e inversionistas institucionales de manera que puedan, *en teoría*, reinvertir ese dinero en la economía y generar más puestos de trabajo. En el plano internacional busca el libre comercio de bienes y servicios, la libre circulación del capital y la libertad de inversión. En resumen, el modelo busca que el crecimiento económico genere riqueza para las empresas y que esta se chorree hacia abajo, beneficiando a toda la sociedad.

Luego de casi 25 años de la aplicación de este modelo sabemos que tiene serias deficiencias. En Estados Unidos, el ingreso después de impuestos de la familia mediana aumentó 10% entre 1979 y 1997, mientras que el ingreso del quintil inferior disminuyó ligeramente. Durante el mismo

⁴ El término neoliberal no es utilizado frecuentemente en el hemisferio norte. Es más bien un término utilizado en Latinoamérica para referirse a las políticas liberales resurgidas en los años ochenta.

periodo, el ingreso del 1% superior aumentó 157% (Krugman 2002), constituyéndose casi en el 14% del total del ingreso de las familias estadounidenses. Esta cifra se ha duplicado en los últimos 30 años y ahora casi equivale al ingreso del 40% inferior de la distribución. **Vemos así que el efecto chorreo a través del cual iban a mejorar el ingreso de las familias más pobres, inclusive en la nación más rica del mundo, ha sido inexistente.** En 1970, el 0.01% de los contribuyentes de arriba ganaba el 0.7% del total del ingreso disponible en la economía, lo que significaba que ganaban 70 veces más que el promedio. Sin embargo, para el año 1998, ese 0.01% correspondiente a 13,000 familias ganaba el 3% del total del ingreso disponible, casi lo mismo que 20 millones de las familias más pobres del país. (Krugman 2002).

Vemos entonces que el modelo económico neoliberal, que va de lado con el pensamiento político conservador republicano en los Estados Unidos, está dissociado de la lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en los quintiles inferiores de la distribución del ingreso. ¿Son acaso estas medidas las que sugirió el FMI y el Banco Mundial a razón del Consenso de Washington? ¿Por qué sugerir medidas que van a empobrecer más a los países ya de por sí pobres?

John Williamson (2000) señala que existen dos interpretaciones de la frase “Consenso de Washington”. El significado original propuesto por él constituye un mínimo común denominador de políticas sugeridas por las instituciones de Washington⁵ a los países de América Latina para solucionar sus problemas económicos en 1989, mientras la segunda interpretación es un sinónimo de políticas neoliberales extremas o de *fundamentalismo de mercado*⁶, un compromiso dogmático extremo con la creencia que el mercado puede manejar todo. Estas políticas son similares a las del modelo neoliberal aplicado por Reagan. El primer significado va atado con 10 políticas que el autor considera pueden llevar efectivamente a la reducción de la pobreza (ver tabla 1), mientras que de la segunda interpretación no puede esperarse ese logro

Tabla 1

Disciplina fiscal	Liberalización comercial
Redireccionamiento del gasto público hacia campos que favorecieran la mejora en la distribución del ingreso como la educación y la salud.	Liberalización de los flujos de inversión extranjera directa.
Reforma tributaria para ampliar la base	Privatización
Liberalización de las tasas de interés	Desregulación (eliminando barreras a la entrada y salida del mercado)
Tipo de cambio competitivo	Respeto a los derechos de propiedad

Fuente: Williamson (2000)

De estas medidas las más controversiales lo constituyen la liberalización de las tasas de interés, la liberalización comercial y la liberalización de los flujos de inversión extranjera directa. En el caso de la liberalización de las tasas de interés, varios economistas como Stiglitz y el mismo Williamson han tenido reparos al respecto y señalan que esta se debe llevar a cabo hacia el final de un proceso de liberalización financiera. La liberalización comercial es contraria a la política proteccionista aplicada por los países del milagro asiático, los cuales lograron desarrollarse efectivamente. También se puede decir lo mismo de la liberalización de la inversión extranjera directa, especialmente en el caso de Corea del Sur. Williamson concluye que la capacidad de disminución de la pobreza de las 10 reformas propuestas depende de la manera como se

⁵ Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Departamento del Tesoro, la Reserva Federal y los principales Think-Tanks.

⁶ Este término fue acuñado por el financista internacional George Soros.

implementen. Ciertamente, medidas como la liberalización de las tasas de interés, los flujos de inversión extranjera directa sin la regulación adecuada pueden llevar al colapso financiero. Adicionalmente, no mantener un tipo de cambio competitivo flexible si no optar por uno fijo puede también ser una medida desacertada. Las crisis financieras internacionales de los últimos años han estado relacionadas, en mayor o menor medida, con fallas en estas tres últimas políticas.

Luego de 14 años de aplicación del modelo del Consenso de Washington, hemos presenciado algunos resultados calamitosos. El último de estos fue la crisis Argentina de 2001 y 2002. ¿Podemos acuñar estos desastres financieros a las malas interpretaciones del modelo o a fallas en el modelo en sí mismo? Es una pregunta para la cual aún no tenemos respuesta cierta aún. Chile parece ser el único país que efectivamente ha llevado a cabo el modelo exitosamente. Sin embargo, aún Chile debió pasar por dos crisis en 1975 y 1982. ¿Son entonces estas crisis endógenas al modelo? ¿Estará Argentina donde está Chile de aquí a 20 años? ¿Y que será de Perú, que 13 años después de la aplicación del modelo del Consenso aún no ha tenido una crisis pero tampoco ha despegado como sí lo hizo Chile? Lamentablemente, no tenemos podemos vaticinar el futuro. Sin embargo, si la historia y el sentido común nos sirven de algo podemos sacar algunas conclusiones preliminares:

- Las teorías económicas han evolucionado mucho a lo largo de la historia mundial. Lo que se planteó en una época puede resultar totalmente obsoleto 20 años después. Esto nos lleva a pensar que nadie tiene la verdad absoluta en materia de Economía.
- Las teorías están profundamente influenciadas por el contexto político e histórico en que se diseñaron. Así, las respuestas correctas para un país no necesariamente lo son para otro.
- La ejecución de políticas económicas está relacionado con el contexto político en el que se aplican. Este contexto puede generar distorsiones en la correcta aplicación del modelo y últimamente ocasionar el colapso del mismo.
- Principios demasiado rígidos, que no plantean mecanismos de salida o de discrecionalidad, tienden a ser perjudiciales para las economías en el mediano plazo. Esta es una realidad especialmente si existen agentes que pueden lucrar al forzar la ruptura de esa rigidez.
- Liberalizar elementos de la economía de una manera violenta y sin la regulación adecuada puede ocasionar un colapso. Los mercados que una vez estuvieron protegidos no están preparados para funcionar libremente de la noche a la mañana.
- El mercado no lo puede todo. El Estado es aún necesario para regular y promover, sobre todo en economías emergentes. Las economías asiáticas prosperaron gracias a la intervención adecuada del Estado, el cual contaba con un verdadero plan de desarrollo. Su desarrollo y el chileno se deben a una política pro-exportadora de largo plazo fomentada por el gobierno.
- El modelo neoliberal extremo (Reaganomics) incrementa las brechas en los ingresos de la población. Es un tipo de darwinismo económico. Aquellos que esta excluidos estarán cada vez más excluidos y los de arriba cada vez estarán más arriba. Es totalmente ineficiente para reducir la pobreza y redistribuir el ingreso.

Conscientes de esta realidad, durante la década de los noventa las instituciones multilaterales, en especial el Banco Mundial buscaron alternativas complementarias a las políticas planteadas originalmente por Williamson. En Burki y Perry (1998), los autores mencionan que esta *Primera Generación* de reformas había permitido disminuir la inflación y fomentado el crecimiento económico. Sin embargo, habían hecho poco por reducir la pobreza y la desigualdad en el ingreso. Así, plantearon una serie de reformas institucionales denominadas de *Segunda Generación* que se deberían enfocarse sobre el mejoramiento de la calidad de inversiones en capital humano, en promocionar el desarrollo eficiente de los mercados financieros mediante códigos y estándares, mejoramiento del marco legal y de regulación para la inversión privada y servicios sociales, mejoramiento de la calidad del sector público (sobre todo el Poder Judicial) y lucha contra la corrupción. A esta agenda se le conoce también como Reforma del Estado. Aparecen también en esta agenda los programas focalizados de reducción de la pobreza y las redes de seguridad social. De ahí que los organismos de cooperación internacionales hayan dado especial énfasis a este tipo de programas durante los últimos años.

1.4- Los modelos de política social del siglo XX: algunos conceptos teóricos.

La política social se refiere al conjunto de medidas implementadas por los gobiernos centrales o locales para mejorar el bienestar de sus ciudadanos. En un sentido más amplio, el concepto se refiere también, más allá de las acciones de los gobiernos, a la manera como se promociona ese bienestar y a las condiciones sociales y económicas que dan forma al desarrollo del bienestar⁷. Las principales áreas relacionadas a la política social incluyen la provisión de salud, de educación, de vivienda, la seguridad social, seguros de desempleo, fomento del empleo, entre otras.

El término “Bienestar” (*welfare*) puede tener varias acepciones. “En Economía de Bienestar, se refiere a la utilidad. El bienestar de los agentes depende de la cantidad y clase de bienes que escojan poseer. También se refiere al conjunto de servicios provistos por el Estado para proteger a grupos vulnerables de su población como los niños, enfermos, ancianos o pobres. De este significado deriva el término “Estado de Bienestar”. Es equivalente al término “Protección Social” utilizado en la Unión Europea. En los Estados Unidos, bienestar se refiere a la asistencia financiera para los más pobres (ayuda temporal a familias necesitadas). Este uso no se refleja en otros países.”⁸

El Estado de Bienestar se responsabiliza de la provisión universal y comprensiva del bienestar de la población. En muchos estados europeos esta protección social no es provista necesariamente solo por el Estado sino que contribuyen otros proveedores voluntarios e independientes. “La naturaleza del Estado de Bienestar consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin ayuda del Estado puede que no sean capaces de mantener una calidad de vida mínima aceptable según los criterios de la sociedad moderna.”⁹

Los sistemas de protección social se pueden dividir en las siguientes categorías según los principios de cobertura de los beneficiarios objetivo:¹⁰

- Sistema residual: la provisión de políticas de protección o de bienestar está limitada para los pobres, aquellos que necesitan una red de protección sin la cual no podrían sobrevivir.

⁷ Robert Gordon University (1999). An Introduction to Social Policy: The Welfare State. En www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/

⁸ Ibid.

⁹ Sen, Amartya (1999) El Futuro del Estado de Bienestar en La Factoría N°8. Barcelona: Febrero.

¹⁰ Robert Gordon University (1999). Op. cit.

Esta tradición proviene de la Ley Inglesa sobre Pobreza vigente de 1598 a 1948 y fue exportado a los demás países de habla inglesa.

- Sistema solidario: basado en el principio de la solidaridad, o responsabilidad mutua. Los ciudadanos deben depender de sus relaciones y pertenecen a una red de solidaridad social. Muchos de los derechos de las personas son particulares y no generales. Dependen de las circunstancias de la persona, como por ejemplo sus relaciones laborales, no en derechos generales garantizados por el Estado. Aquellos que no pertenecen a la red se encuentran excluidos. Ejemplo de éste es el sistema francés de salud.
- Sistema institucional: los servicios sociales son provistos para la población en su totalidad, de la misma manera que otros servicios públicos como carreteras o escuelas. La protección social es para todos, no solo los pobres.

Adicionalmente, existen dos métodos que pueden regir estos sistemas. La universalidad otorga beneficios a todas las personas en una categoría (por ejemplo niños o indigentes) como un derecho. Mientras que la selectividad indica que los beneficios debe ser solo para los necesitados. Ambos métodos se pueden combinar con los anteriores principios. Así, un sistema residual puede utilizar un servicio universal cuando lo considere necesario. Tanto la universalidad como la selectividad tienen algunos defectos en su aplicación práctica. Por un lado, la universalidad puede resultar muy costosa. Por otro lado, la selectividad puede ocasionar altos costos administrativos para determinar la población objetivo. Además, puede ocasionar errores de subcobertura y de focalización.

La redistribución es una medida que garantiza que la gente que reciba bienes o servicios no necesariamente sea la misma que los paga. Las provisiones sociales son, por definición, redistributivas en alguna medida. La redistribución puede ser vertical u horizontal. En el primer caso, la riqueza va desde ricos a pobres (progresiva) o de pobres a ricos (regresiva). La redistribución horizontal es aquella que va de un grupo de la sociedad hacia otro (por ejemplo de hombres a mujeres). En este sentido, los servicios universales permitirían crear igualdad en la medida que garantizarían a todos, no importa posición social o ocupación, la provisión de bienes a los que solo los más ricos podrían acceder. Sin embargo, en la práctica, algunas medidas universales tienden a beneficiar a algunos grupos más que a otros.

La política social en los países en desarrollo está relacionada fuertemente con los esfuerzos de lucha contra la pobreza. De acuerdo con la disponibilidad de recursos de cada país, se añaden otros aspectos de protección social como la seguridad social, la provisión de salud y educación para los más pobres, algún tipo de programa de empleo, entre otras iniciativas. A razón del Consenso de Washington, las instituciones multilaterales han venido incentivando a los gobiernos de los países en desarrollo para que ejecuten programas focalizados en vez de universales. Los resultados de estos programas, en general, han sido mixtos. Algunos funcionaron eficientemente y lograron sus objetivos, mientras que otros cayeron víctimas del afán clientelista del gobierno de turno o fueron deficientes en su implementación.

CAPÍTULO 2
Evolución política y económica de Argentina Chile y Perú:
Una visión comparativa

En este capítulo describiremos y analizaremos brevemente la evolución del contexto político y la política económica durante el siglo XX en los tres países, con especial énfasis en los últimos 30 años. Nuestro principal objetivo es entender la racionalidad de los cambios de modelo a través del tiempo. Presentaremos algunos indicadores económicos para analizar los resultados obtenidos por dichas modelos, estudiando en particular la evolución del Producto Bruto Interno y el Producto Bruto Interno per cápita.

1.- El contexto político–económico y la racionalidad de los modelos de desarrollo

Durante el siglo XX, los tres países han presentado básicamente los mismos modelos de desarrollo, pero en momentos distintos. El cuadro 1 sintetiza, a grandes rasgos, los modelos y los periodos en que se ejecutaron.

Cuadro 1

	Argentina	Chile	Perú
Modelo Liberal Primario Exportador	siglo XIX-1929	siglo XIX-1929	siglo XIX-1962
Modelo de Sustitución de Importaciones	1930-1990	1930-1970	1963-1985*
Populismo Macroeconómico**	1946-1955; 1973-1976	1970-1973	1985-1990
Ortodoxia y Economía de Mercado	1991-2004	1973- 2004	1990-2004

Elaboración a partir de documentos y estudios revisados

*El modelo de sustitución de importaciones peruano pasó por dos breves intentos de liberalización comercial.

**El populismo macroeconómico no excluye la sustitución de importaciones

1.1.-Argentina: una serie de errores que costaron caro

A inicios del siglo XX, Argentina era considerada uno de los países más desarrollados del mundo. En 1890 su ingreso per cápita era el sexto del mundo y continuó entre los 10 primeros lugares hasta 1920¹¹. Desde 1870 hasta 1930 experimentó una tasa de crecimiento promedio superior al 5%, mayor a casi todas las naciones del mundo¹². Durante este periodo el país recibió varias olas migratorias europeas, principalmente desde Italia, atraídas por las buenas condiciones de vida. Este periodo se caracterizó por el libre comercio, apertura de la economía al extranjero, un manejo monetario y fiscal bastante ordenado y la sucesión ordenada de gobiernos constitucionales hasta el golpe de estado del 6 de septiembre de 1930 de José Félix Uriburu.

“Los efectos de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de 1929 llevaron a un cambio en la estrategia de desarrollo. Se inició la era de la industrialización por sustitución de importaciones que, con matices, abarcaría gran parte del siglo anterior.”¹³ A partir de 1943, con la deposición del presidente Ramón Castillo, comenzó un periodo turbulento en la historia política de Argentina.

¹¹ Parodi , Carlos (2003). La crisis argentina: lecciones para América Latina. Lima: Universidad del Pacífico. p. 55.

¹² Piñeiro, Armando Alonso (1994). Historia del Presente. La restauración de la economía Argentina. Entrevista al ministro de Economía de la Argentina Domingo Cavallo. Buenos Aires: Colección Documentos de Historia. Volumen 6. p.6.

¹³ Parodi, Carlos (2003). op. cit. p. 55.

Desde ese momento a la fecha, el país ha tenido 28 presidentes¹⁴, 12 de los cuáles han pertenecido a gobiernos de facto, 4 han gobernado de manera interina y 10 lo han hecho por menos de 2 años. Con la elección del coronel Juan Domingo Perón en 1946, se consolida el modelo de intervención estatal en la economía y se inicia un periodo de populismo macroeconómico. Trató de solucionar los problemas de la desigualdad de ingresos mediante control de precios y las políticas expansivas en el gasto estatal. Éstas fueron financiadas a través de emisión inorgánica, la cual generó un problema de inflación, que se volvería recurrente en Argentina por más de treinta años. Nacionalizó, además, numerosas empresas, promulgó leyes laborales que favorecieron a los sindicatos y utilizó fondos públicos para las labores benefactoras de la Fundación Eva Perón, liderada por su esposa. Perón fue depuesto y exiliado hasta 1973, y su partido, el Partido Justicialista, fue prohibido de participar en los procesos electorales.

Después de un periodo tumultuoso en el que se alternaron gobiernos democráticos y de facto, Perón fue reelecto y asume el poder en octubre de 1973, hasta su muerte en julio del siguiente año. Su segunda esposa y a la vez vicepresidenta, María Estela “Isabel” Martínez de Perón, lo sucedió. El segundo gobierno de Perón utilizó nuevamente el control de precios y el gasto fiscal creciente como sus herramientas de política social. Tal como había ocurrido casi veinte años atrás, la economía se desequilibró. El 24 de marzo de 1976 el comandante Jefe del Ejército, Jorge Rafael Videla, lideró un nuevo golpe de estado.

El gobierno militar se mantuvo en el poder hasta 1983 y optó por una política opuesta a la de Perón. Se desarrolló un modelo económico de corte más liberal, optando por la apertura de la economía al exterior, la liberalización de precios y la austeridad fiscal en materia de gasto social. Durante esta época las demandas sociales fueron reprimidas por el régimen de facto. Sin embargo, este cambio de modelo no gozó de un entorno externo favorable debido a la recesión en los países industrializados. El gobierno acentuó la crisis fiscal con el excesivo gasto militar ocasionado por la fallida la Guerra de las Malvinas. El financiamiento externo era muy caro, y a partir de agosto de 1982 fue casi inexistente por la Crisis de la Deuda Externa Latinoamericana¹⁵. Entonces se optó por la emisión monetaria para financiar un gasto público creciente, contribuyendo así a exacerbar una inflación que se había mantenido viva por casi dos décadas.

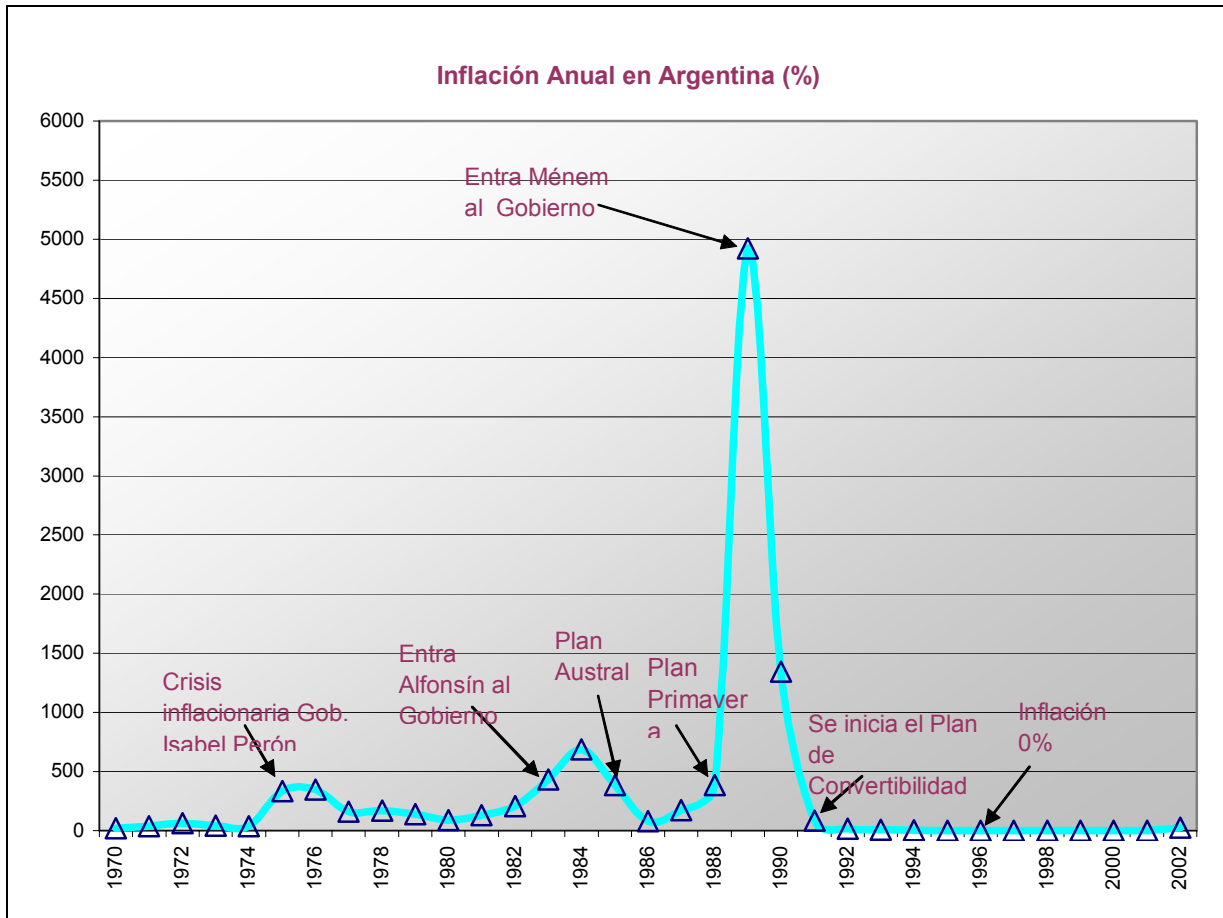
Si analizamos los últimos treinta años de historia, notamos que el fenómeno inflacionario en Argentina se establece de manera permanente en el año 1972, cuando cerró con una inflación de 64%. Después del gobierno populista de Juan e Isabel Perón la inflación bordeaba el 350% anual. El gobierno militar no hizo nada al respecto y contribuyó al proceso con el excesivo gasto durante la Guerra de las Malvinas (ver gráfico 1). En 1983, la inflación bordeaba el 430% y asume el poder, luego de elecciones libres, Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical (UCR), partido de oposición al Justicialista. Este gobierno enfrentó una situación política bastante complicada. Por un lado, las demandas sociales desatendidas por la dictadura reclamaban por políticas fiscales expansivas. Sin embargo, el principal problema del gobierno era combatir la inflación. Para ello, se ejecutó un paquete de medidas denominado Plan Austral, el cual requería de un comportamiento fiscal y monetario austero, además de una reforma tributaria para mejor financiamiento del gasto. Dicha reforma no fue aprobada por la oposición legislativa peronista. Entre otras medidas, el plan ordenó el congelamiento de precios y las tarifas públicas, así como la regulación de las tasas de interés y el tipo de cambio. Luego de un año de aplicación, se relajaron la política monetaria y el control de precios, restando credibilidad al programa. En 1988, el gobierno de Alfonsín intentó por

¹⁴ Esta cifra promedia 2.1 años por Presidente.

¹⁵ En agosto de 1982, México declaró unilateralmente la moratoria sobre los pagos de su deuda externa. Este hecho se dio en un contexto donde las tasas de interés estaban en un punto alto histórico. Una vez ocurrido lo de México, los mercados internacionales dejaron de prestar dinero a los países latinoamericanos.

última vez controlar la inflación a través del denominado Plan Primavera, pero tampoco tuvo éxito: la inflación marcó una cifra récord de 4923% en 1989.

Gráfico 1



Fuente: Damill y Frenkel (1993:83) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
Elaboración propia

Bajo esta situación de caos económico, es elegido el Justicialista, y ex gobernador de la Rioja, Carlos Saúl Ménem, el cual asume el gobierno en diciembre de 1989. Su tradición peronista no era partidaria de la política de choque heterodoxa necesaria para combatir la inflación y pasó un año sin tener un rumbo fijo. En 1990 la inflación fue de 1343% y la economía se encontraba estancada desde hacía ya dos décadas, pues el crecimiento anual promedio durante ese periodo fue menor al 1%. Estos hechos obligaron al gobierno argentino a tomar medidas drásticas. Aparece la figura de Domingo Cavallo, economista de corte liberal, por entonces Ministro de Relaciones Exteriores.

El diagnóstico de Cavallo veía al intervencionismo, el mal desempeño empresarial estatal y la desordenada administración gubernamental como las fuentes del estancamiento de la economía Argentina. Los déficits fiscales “generaron primero endeudamiento interno, luego endeudamiento externo y cuando finalmente la Argentina perdió todo tipo de crédito, la única fuente de financiamiento que se encontró para déficits (sic) tan grandes y persistentes fue la emisión monetaria.”¹⁶ Apoyaba a la economía de mercado, pues creía firmemente que era la única manera de lograr un crecimiento similar al de comienzos de siglo. En su opinión, el proceso de sustitución

¹⁶ Piñeiro, Armando Alonso, op.cit. p. 6.

de importaciones había disminuido la calidad de los bienes al no tener competencia. La regulación era un impedimento para el desarrollo de los mercados y debía ser evitada. El ingreso de Argentina a la economía de mercado significaba un cambio en la estructura productiva de la nación, donde “tanto la agricultura y la industria van a perder relativamente peso y va a haber cada más gente ocupada en los servicios...por supuesto, más mano de obra es gente bien preparada, de alto nivel educativo; porque mientras más sofisticado y complejo es el servicio, mayor es el nivel del recurso humano que se necesita”¹⁷. El cambio de modelo debería soportar las marchas y contramarchas que ocurrieron, de manera similar, en procesos de otros países como Chile, por ejemplo. Convencido que la economía de mercado y las reformas del Consenso de Washington eran la única salida, comienza a aplicar un modelo de total transformación en la economía Argentina. El primer paso era derrotar la inflación. Para ello, desarrolló un plan que, según algunos economistas, fue el acabose de la economía argentina en el 2001: el Plan de Convertibilidad.

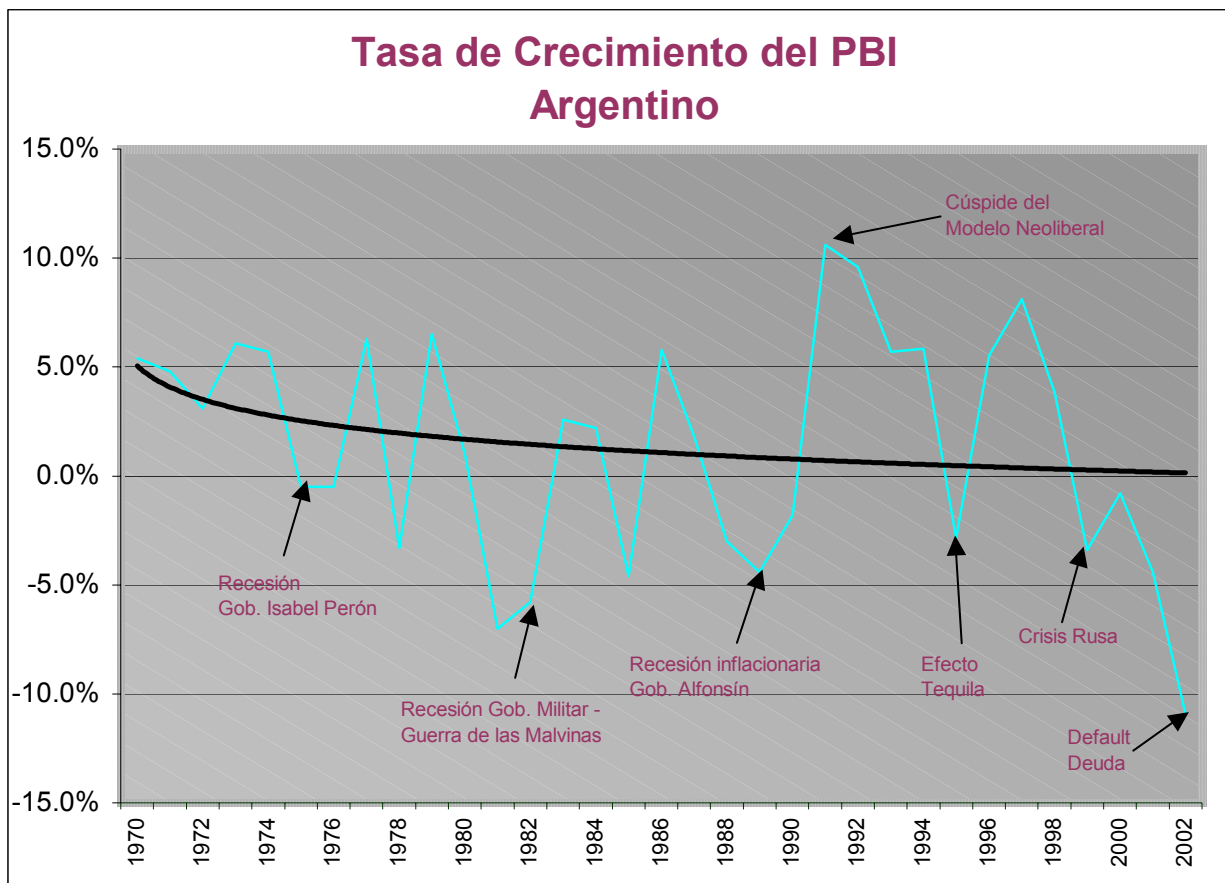
1.1.1.- El comportamiento de la economía argentina: crecimiento demasiado variable.

La tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) argentino ha mostrado una tendencia decreciente durante los últimos 30 años (ver gráfico 2), lo cual es alarmante. La tasa de crecimiento promedio del PBI fue de solo 3.1% en los setenta, -1.25% durante los ochenta¹⁸ y 5.1% durante los noventa. Si estuviéramos en el año 2000, podríamos decir que Argentina había logrado un importante avance. Sin embargo, en el año 2001 el producto cayó en 4.4% y en 2002 lo hizo en 10.9%. La línea de tendencia para los últimos treinta años se acerca al 0%, indicando que la economía argentina ha estado prácticamente estancada durante este periodo. *Este fenómeno se manifestó durante todas las décadas, todos los gobiernos, y a pesar de diferentes modelos de desarrollo (sustitución de importaciones, populismo, economía de mercado).* El problema principal de la economía argentina es que no ha logrado consolidar un modelo que le permita crecer a tasas competitivas (6% anual o mayor) por un periodo continuo. Durante las últimas tres décadas la tasa de crecimiento ha sido muy variable. Años de crecimiento de 6.1% y 5.7% en el 73 y 74, durante el tercer gobierno de Perón, fueron seguidos por años de recesión (-0.5% de crecimiento anual) en el 75 y 76, cuando su esposa y vicepresidente Isabel heredó el gobierno luego de su muerte. Una situación similar ocurrió durante el posterior gobierno de la Junta Militar. El crecimiento de 6.3% de 1977 se vio opacado por la recesión del año siguiente (-3.3%). Peor aún fue la el efecto de la recesión internacional a inicio de los ochenta y la Guerra de las Malvinas (-7.0% en 1981 y -5.8% en 1982). Este fenómeno continuó inclusive durante los gobiernos de Alfonsín y Menem. Nótese en el gráfico 2 que la variabilidad de la tasa de crecimiento durante los últimos 12 años es mayor a los anteriores 20. El modelo de economía de mercado aplicado en Argentina trajo consigo un rápido crecimiento en los primeros años, pues atrajo capitales externos a través de las privatizaciones. Sin embargo, este modelo dejó a la economía muy vulnerable a los shocks externos. El Efecto Tequila en 1995, la Crisis Rusa en 1998 y la devaluación del real brasilero en 1999 impactaron fuertemente al Producto argentino. Finalmente, nunca se pudieron recuperar de los efectos de estas dos últimas crisis, llevando al país a la moratoria de su deuda externa en el 2001 y a una furiosa recesión en el 2002.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 24.

¹⁸ Razón por la cual se le llamó “la década perdida”.

Gráfico 2



Fuente: Damill y Frenkel (1993:83) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

1.1.2.- El Plan de Convertibilidad y la debacle del 2001

Cavallo diseñó un programa que buscaba dar credibilidad a la política económica del gobierno y a derrotar finalmente a la inflación. Después de casi 20 años de inflación, pensó que la única manera de dar confianza a los agentes era mediante una ley. Así, a través de la Ley 23.928¹⁹ “Convertibilidad del Austral” del 27 de marzo de 1991, se estableció la convertibilidad en relación de 1 a 1 de la moneda nacional con el dólar estadounidense. Posteriormente, a partir de enero de 1992, el austral se denominó peso argentino. El Banco Central se comprometía a vender los dólares necesarios para las operaciones de conversión de la economía. Asimismo, se comprometió a mantener una equivalencia entre la base monetaria en pesos y las reservas en oro y divisas extranjeras. El Banco había perdido la capacidad de emitir pesos si no ingresaban dólares a la economía. La rigidez de este sistema buscaba instaurar confianza absoluta. La única inflación en la economía sería la importada de los Estados Unidos.

El plan logró el objetivo de acabar con la inflación, como vimos en el gráfico 1. En 1992, ésta fue de solo 17%, en 1993 fue 7.4%, luego 3.9% en 1994, y todos los años posteriores a ese estuvo por debajo del 2% hasta el 2002. Sin embargo, un régimen de tipo de cambio fijo trajo algunos “retos” para la economía. Para mantener la equivalencia de 1 a 1, la competitividad de la economía Argentina debería haber evolucionado igual que la estadounidense. Sin embargo, esto no fue el

¹⁹ La Ley de Convertibilidad se articuló con otras dos que conformaron el marco de la reforma macroeconómica: Ley de Emergencia del Estado, que constituyó el fundamento para las privatizaciones y la Ley de Desregulación de la Economía, que fomentó la competencia en los mercados de bienes y servicios.

caso porque la productividad americana subió muy por encima de la Argentina gracias al *boom* tecnológico de los 90. El dólar subió frente a las demás monedas líderes del mundo, y el peso subió con él. Esto hacía que los costos de producir en Argentina fueran mayores a los de otros países. Adicionalmente, los precios de los bienes agrícolas se mantuvieron bajos durante la década. Entonces, al estar sobrevaluado el tipo de cambio y bajos los precios de los bienes exportables argentinos, la posición competitiva del país se debilitó.

Adicionalmente, dado que la emisión de dinero dependía solo del flujo de dólares, la salida de capitales del país ocasionaba que las tasas de interés subieran. Este mecanismo, en teoría, debería traer nuevamente a los capitales, pero en los contextos del Efecto Tequila y la Crisis Rusa, estos se alejaron de los mercados emergentes por temor a que se repitieran escenarios similares en otros países. Así, el aumento del riesgo país hacía más caro el fondeo de los bancos. Por lo tanto, la economía argentina vivía con tasas de interés altas que limitaban la inversión privada. “Mientras que los depósitos en cajas de ahorro devengaban entre 3% y 4% anual, las tasas activas (para préstamos) en pesos varían del 20 al 35% en instituciones bancarias.”²⁰

Otro problema de la economía Argentina fue la falta de flexibilidad en los precios domésticos. La tradición sindicalista y un mercado laboral bastante regulado dificultaron la flexibilidad necesaria de los salarios para ajustar el atraso en competitividad. Por el contrario, los salarios reales aumentaron 42% entre 1990 y 1998²¹. Argentina necesitaba, probablemente, más reformas microeconómicas para aumentar su competitividad que los demás países que aplicaron las políticas del Consenso de Washington, pues tradicionalmente su ratio PBI / exportaciones fue un bastante bajo. A principios de los años 80 se situaba en 4.8%, a finales de los noventa bordeaba el 10% (Avogadro 2000) y en el 2001 fue 11.5% (Banco Mundial 2003). Esta herencia proviene del modelo de sustitución de importaciones. Adicionalmente, se vio desfavorecida por las políticas proteccionistas americanas y europeas que limitaron las exportaciones de sus productos agrícolas. Ante la ausencia de dichas barreras, las exportaciones probablemente habrían crecido en unos cuantos miles de millones de dólares (Hale 2002).

Sin embargo, el problema más grande de la economía Argentina fue la deuda externa. Este problema estuvo correlacionado con el mantenimiento de un déficit fiscal alto durante toda la década de los noventa y los primeros años del nuevo milenio. “La indisciplina fiscal, más que en el gobierno central, estaba en las provincias...las provincias tienen una gran iniciativa e incentivos al gasto, pues la responsabilidad por la elevación de los ingresos para cubrir ese gasto y, por ende, el pago de la deuda recaen en el gobierno central.”²² Este hecho recae en la estructura federal de gobierno argentino. Economistas como Michael Mussa y Gary Becker citan a esta indisciplina fiscal, financiada por deuda, como la principal causa de la crisis del 2001.

Los déficits fiscales no son nada nuevo en Argentina. Durante el último gobierno militar el déficit fiscal promedio entre 1976 y 1980 fue de 7.4% del PBI. Entre 1981 y 1983 el ratio había aumentado a 14.6% del PBI gracias al financiamiento de la Guerra de las Malvinas²³. Durante estos años, el gobierno se financió con deuda externa, la cual se quintuplicó de 8,279 millones de US\$ en 1976 a 43.6324 millones en 1982. Luego de la crisis de deuda latinoamericana en 1982, el gobierno recurrió a la emisión inflacionaria. Al instaurarse la convertibilidad esta ya no era una

²⁰ Brenta, Noemí (2000). Capítulo XXI – Convertibilidad en Caballero, Alicia y otros; Economía Argentina en Presente y Futuro. Segunda Edición. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. p. 407.

²¹ Hale, David (2002) Why Argentina Failed en *The International Economy*, Spring 2002. Washington DC. pp. 22-26.

²² Parodi (2003), op. cit p. 116.

²³ Damill y Frenkel (1993:85)

posibilidad. El déficit del gobierno consolidado se mantuvo en un promedio de 3.7% entre 1991 y 1994, y aumentó a 4.6% entre 1995 y 2000 (Bulacio y Ferullo 2002).

La capacidad de recaudar ingresos fiscales ha sido tradicionalmente baja en Argentina. Durante la década de los noventa se situó en niveles inferiores al 16% (Parodi 2003:117). Existieron problemas de alta evasión, inequidad en el tratamiento impositivo y gran preponderancia de los impuestos indirectos al consumo. Esto último hacía que la recaudación fuese dependiente del ciclo económico: en épocas de recesión se recaudaba menos y, por lo menos en teoría, debería haberse gastado menos. Este no fue el caso, pues el Gasto Público Consolidado creció de 80,896 millones de US\$ en 1993 a 95,234 millones de US\$ en el 2000, según datos de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía. Este gasto se financió con nuevo endeudamiento externo, que a su vez generaba mayores intereses y comprometía aún más el ya existente déficit fiscal.

A principios de los años 90, el déficit fiscal fue financiado con los ingresos de las privatizaciones. Cuando se agotaron, se recurrió a la deuda externa, la cual se duplicó de 65,235 millones de US\$ en 1993 a 130,828 millones de US\$ en 1997. Finalmente, en el 2001 la deuda se acercaba a 150 mil millones de US\$. Esta cifra correspondía a casi el 50% de su PBI. Si bien los países desarrollados pueden sobrevivir con endeudamientos mayores al argentino²⁴, ésta no se podía dar ese lujo. Los ratios que determinan su capacidad de pago, ingresos fiscales / PBI y exportaciones / PBI, eran bastante más bajos que en los países del primer mundo. Adicionalmente el ratio deuda externa total / exportaciones era exorbitantemente alto, situándose en más del 500% durante la década de los noventa. Argentina se ve impactada por la Crisis Rusa en 1998 y la devaluación del real brasilero que encarece sus exportaciones en 1999. La inversión extranjera se hace escasa, cae su recaudación fiscal, caen sus exportaciones y aumenta su endeudamiento. Estos dos shocks externos requerían atención inmediata. Sin embargo, quizás por la impopularidad de las medidas necesarias y en el impacto que tendrían en las pretensiones re-eleccionistas de Ménem, el gobierno de turno dejó la solución del problema para después.

En 1999 se debió solucionar el problema de la convertibilidad. Las reformas del Consenso de Washington sugerían mantener un tipo de cambio competitivo y la liberalización comercial. De esta manera, se debía fomentar el crecimiento vía una política pro-exportadora que se beneficiase de un buen tipo de cambio. La equivalencia unívoca entre peso y el dólar no era ese tipo de cambio competitivo. Los servicios públicos y la mano de obra argentinos eran caros comparados con otros países de la región. Por lo tanto, los productos argentinos no eran competitivos y lo fueron mucho menos después que su principal socio comercial, Brasil, devaluó su moneda. Había que hacer algo en ese momento para enrumbar el barco. Cavallo ya había salido del Ministerio de Economía, así que no existía una “oposición dogmática” a la idea de la devaluación.

La economía argentina estaba altamente dolarizada. Las deudas de tanto el sector privado como el público estaban en moneda estadounidense. “La ruptura de la convertibilidad implicaría un enorme aumento del volumen de recursos en pesos para poder cumplir con la deuda. Por lo tanto, la fijación del peso y su sobrevaluación aumentaban los temores de una eventual devaluación, lo que se traducían en una elevación del riesgo país y de la tasa de interés.”²⁵ Argentina, lamentablemente, se encontraba en un callejón sin salida. Si devaluaba, quebraría a muchas empresas y probablemente tendría que declarar la moratoria de su deuda. Si no lo hacía, su deuda externa sería cada vez más cara y abultada. Ménem optó por no devaluar, quizás con la ilusa esperanza de salir reelegido por segunda vez, luego de intentar una “interpretación auténtica” de la nueva constitución argentina, al

²⁴ Japón e Italia a finales de la década pasada tenían una deuda que sobre pasaba el 100% de su PBI, mientras la deuda de Estado Unidos se encontraba encima del 60% de su PBI.

²⁵ Parodi (2003), op. cit p. 120.

mismo estilo de Alberto Fujimori en Perú. Sin embargo, esta interpretación no procedió y no se le permitió postular. En diciembre de 1999, se inicia el gobierno de Fernando de la Rúa (de la Alianza UCR-Frepaso). Este optó por mantener el modelo de la convertibilidad, ajustando la situación fiscal y evitando nuevo endeudamiento externo. Buscaba darle la credibilidad necesaria al gobierno para incentivar la venida de capital extranjero que retornaría a la Argentina a la senda del crecimiento. El nuevo Ministro de Economía, José Machinea, anunció un fuerte ajuste fiscal el 01 de enero del 2000. El gran problema de este plan es que un aumento de impuestos en un contexto recesivo disminuye la recaudación, pues disminuye la rentabilidad de las empresas e incentiva mayor evasión. Este plan, como era de esperarse, fracasó. El gobierno buscó darle credibilidad a la política económica y colocó a Domingo Cavallo nuevamente en el Ministerio de Economía; no se devaluó el peso. Luego de meses de marchas y contramarchas, protestas en las calles, huelgas, varias cartas de intención firmadas con el FMI y finalmente, la gota que rebalsó el vaso, el anunció del límite de retiro de depósitos bancarios a 250\$ semanales (corralito), Fernando de la Rúa tuvo que renunciar.

Luego de tres presidentes interinos que duraron apenas algunos días, llega al gobierno Eduardo Duhalde, gobernando entre el 2 de enero de 2002 y el 25 de mayo de 2003. Este, finalmente, devaluó el peso dejándola flotar libremente frente al dólar. Dado que esta era la única medida sensible a este punto, no se le puede echar la culpa de la terrible crisis del 2002 a Duhalde. El tipo de cambio subió hasta 3.8 pesos por dólar en junio del 2002, para luego estabilizarse hacia niveles cercanos a 3 pesos por dólar a fines del 2003, según información del Banco Central de la República Argentina.

Cabe, a la luz de lo estudiado sobre el caso argentino, reflexionar sobre dos lecciones que me parecen vitales. La primera es la importancia de seguir una buena política económica para tener una buena política social. Mejorar la calidad de vida de la gente es casi imposible en un contexto recesivo o de crecimiento errático. La capacidad de generar ingresos y empleos de buena calidad de una economía es menor a la velocidad con la que se pierden estos empleos en épocas de crisis, como veremos más adelante durante el análisis de la política social. Es decir, el impacto de las crisis es mayor que el impacto de las expansiones. Por lo tanto, generar un crecimiento sostenido de largo plazo es una condición necesaria, más no suficiente, para mejorar la calidad de vida de la población. La segunda lección es que no se debe evitar un ajuste necesario e inevitable por razones políticas, pues si se pospone el ajuste, el tratamiento terminará siendo peor que la enfermedad. En este caso, no tenemos un estado contrafactual para comparar lo que hubiera ocurrido si se devaluaba en 1999, pero la devaluación del 2002 tuvo consecuencias tan nefastas que difícilmente podemos creer que las cosas hubiesen sido peores. Además, postergar la devaluación ocasionó tres años adicionales de sufrimiento al pueblo argentino, que vio como poco a poco su calidad de vida se iba deteriorando.

1.2.-Chile: crecimiento estable y mejoras de largo plazo

Tradicionalmente, Chile se ha caracterizado como uno de los países de mayor estabilidad política y desarrollo democrático de América Latina. Durante el siglo XX, y en contraste con el Perú y Argentina, Chile solo sufrió dos golpes de estado. El primero se dio en 1932; sin embargo no se instauró un gobierno militar sino que se llevaron a cabo elecciones, saliendo vencedor Arturo Alessandri Palma. El segundo golpe de estado lo encabezó Augusto Pinochet en 1973, deponiendo al entonces presidente constitucional Salvador Allende.

Luego de la primera guerra mundial, Chile se encontraba en una buena situación económica. Desarrollaba un modelo liberal exportador de productos primarios principalmente que generaba un efecto de eslabonamiento con los demás sectores de la economía. La Gran Depresión impactó

fuertemente a Chile. El sector exportador se derrumbó estrepitosamente y la economía chilena fue una de las más golpeadas del mundo²⁶. Después de esta experiencia, la política de desarrollo chilena se orientó hacia la industrialización, la sustitución de importaciones y una mayor intervención estatal. Hacia los años cuarenta, tanto el Estado como el sector privado cumplían un rol empresarial. Sin embargo, en la década de los cincuenta se comenzaron a notar algunas de las deficiencias características al modelo de sustitución de importaciones. Los sectores no industrializados, como la agricultura, se estancaron. Se desestimuló el desarrollo de nuevos productos de exportación. Las orientaciones populistas de algunos gobiernos durante este periodo fomentaron los desequilibrios macroeconómicos y se inicia por primera vez un proceso inflacionario en 1955. Surgen dos críticas al patrón de desarrollo: el ritmo de crecimiento era muy lento y la situación de la distribución de ingresos no había variado sustantivamente. La industria creaba relativamente pocos empleos en comparación con la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, mientras los salarios de los obreros industriales eran solo algo superiores a los de subsistencia. Se percibía la existencia de una crisis que iba más allá del lento crecimiento industrial, y que quizás implicaba el fracaso del sistema capitalista imperante²⁷. La economía chilena aún se encontraba en manos de unos pocos. Por ejemplo el 17% de todas las empresas concentraban el 78% de todos los activos, mientras el 2% de los predios poseían el 55% de la tierra agrícola. Era aún un país mono-exportador, pues casi el 75% de las exportaciones totales correspondían al cobre, mientras las remesas de utilidades por extranjeros representaban el 20% de las exportaciones²⁸.

En 1964 se inicia el gobierno de Eduardo Frei Montalvo de la Democracia Cristiana. Buscó estabilizar la inflación, la modernización industrial con el Estado como generador de inversión y establecer un programa reformas estructurales sociales como la reforma agraria, la nacionalización de la explotación del cobre y el desarrollo de organizaciones de base para fomentar la participación ciudadana. Sin embargo, el antagonismo de los partidos políticos impidió la formación de un gobierno de mayor base y no se logró articular las diferentes fuerzas que estaban a favor de esta reforma. Al cabo de seis años de gobierno, no se cumplieron con las expectativas de transformación política-económica generadas en la población. Por lo tanto, en 1970, el pueblo chileno optó por el candidato socialista de la Unidad Popular (UP), Salvador Allende. Este gobierno se proclamó antiimperialista, antioligárquico y antimonopólico. Su principal objetivo fue intensificar los cambios estructurales en la distribución de la propiedad. Para lograrlo se deberían estatizar los medios de producción y fomentar una mayor participación popular. Sus principales reformas fueron nacionalización de los recursos minerales del país, estatización de empresas industriales grandes, estatización de los bancos y profundización de la reforma agraria. Desde el punto de vista macroeconómico, aplicó una política fiscal expansiva subiendo los sueldos de empleados estatales, aumentando exageradamente el aparato estatal y el gasto público, y aplicando controles de precios. Su política puede ser catalogada como populista y como tal no tuvo consideración por los equilibrios macroeconómicos. Este experimento terminó como las demás experiencias populistas en Latinoamérica: déficit fiscal financiado por emisiones del Banco Central, hiperinflación y caída de los sueldos reales, perjudicando a la misma gente que intentaba ayudar. Hacia el año 1972, la inflación estaba ya fuera de control, llegando a 206.5 %, mientras para 1973 llegó a 605.1%. Sucesivas huelgas desestabilizaron al gobierno y el caos generalizado culminó con el golpe de estado liderado por el General Augusto Pinochet²⁹.

²⁶ French-Davis, Ricardo (2001). Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile. Santiago: Dolmen Ediciones. p. 16.

²⁷ Meller, Patricio (1996). Un siglo de economía política chilena (1890-1990). Santiago: Editorial Andrés Bello. p. 91

²⁸ *Ibid.*, pp. 111-112.

²⁹ Mucho se ha comentado sobre la participación de la CIA en el golpe de 1973. En 2000, la agencia norteamericana publicó un reporte, a pedido del Congreso Federal, admitiendo que estuvo involucrada en el secuestro del comandante

Los dos primeros años del gobierno de Pinochet se dedicaron a controlar los desequilibrios macroeconómicos dejados por Allende. Paralelamente, se instauró una política económica de mercado, un modelo neoliberal bastante puro, con una característica sui géneris en América Latina: autonomía total para aplicar las políticas que desease. Se eliminó el control de precios; se disminuyeron dramáticamente los aranceles, incentivando las importaciones; se liberalizaron los mercados financieros y flujos de capital internacional; se reestructuró y redujo el sector público; se revirtió la reforma agraria y se inició un agresivo proceso de privatización de empresas públicas. Durante el gobierno de Pinochet, un tercio de las tierras expropiadas fueron devueltas a sus anteriores dueños, entre un tercio y un quinto fueron rematados entre no campesinos y solo un tercio permaneció entre los campesinos³⁰. Asimismo, para 1980, de las 500 empresas estatales existentes en la época de Allende, solo 43 no habían sido privatizadas³¹. Una parte importante del proceso de privatización se realizó durante periodos de recesión y tasas de interés altas. Por dicho motivo, el número de postores fue limitado. Además, el proceso fue considerado por otros como falta de transparencia, ante la ausencia de un marco regulatorio para el mismo. Chile sufrió terriblemente tanto económica como socialmente luego de crisis de la deuda externa de 1982. Sin embargo, a partir de 1984 comienza una etapa de crecimiento económico alto que permitió revertir en buena medida los estragos de la crisis de comienzos de década. En 1989, luego de perder el plebiscito para quedarse en el poder, Pinochet convoca elecciones libres.

En marzo de 1990 se inicia el “Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia” presidido por Patricio Aylwin de la Democracia Cristiana. Este gobierno toma la decisión histórica de no cambiar el rumbo de la política económica y dar prioridad a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso a través de políticas sociales activas. Se consolidó una estrategia de desarrollo de largo plazo apoyada en el crecimiento y diversificación de las exportaciones, mientras se reafirmó la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos a través de la austeridad fiscal. Este enfoque fue vital para la generación de un clima de estabilidad institucional necesario para generar inversión privada. Esta política fue seguida por los gobiernos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-1999) y Ricardo Lagos (2000 – actualidad). Durante la década de los noventa, Chile creció a una tasa promedio de 7% anual. Esta prosperidad se vio reflejada en la mejora de los salarios reales, aumento del nivel de empleo y la caída de la pobreza e indigencia.

1.2.1 El comportamiento de la economía chilena: dos crisis y luego crecimiento estable.

El análisis de la serie del Producto Bruto Interno (PBI) chileno nos muestra algunos hechos bastante interesantes (ver gráfico 3). A primera vista, podemos observar que los dos primeros años de Allende fueron de crecimiento. Sin embargo, esta característica es común en los primeros años de todos los gobiernos populistas. Hacia 1972, se comienza a notar una desaceleración y en 1973 la economía se encuentra ya en recesión. No poseemos un estado contrafactual para comparar lo que hubiera sucedido si Allende se hubiera mantenido en el poder. Sin embargo, la inflación de 206.5% y 605.1%, y el impresionante déficit fiscal de 24.5% y 30.5% en 1972 y 1973³², respectivamente, no son un buen augurio, especialmente si consideramos que, por la naturaleza “revolucionaria” del gobierno, éste hubiese sido totalmente opuesto a políticas de ajuste ortodoxas.

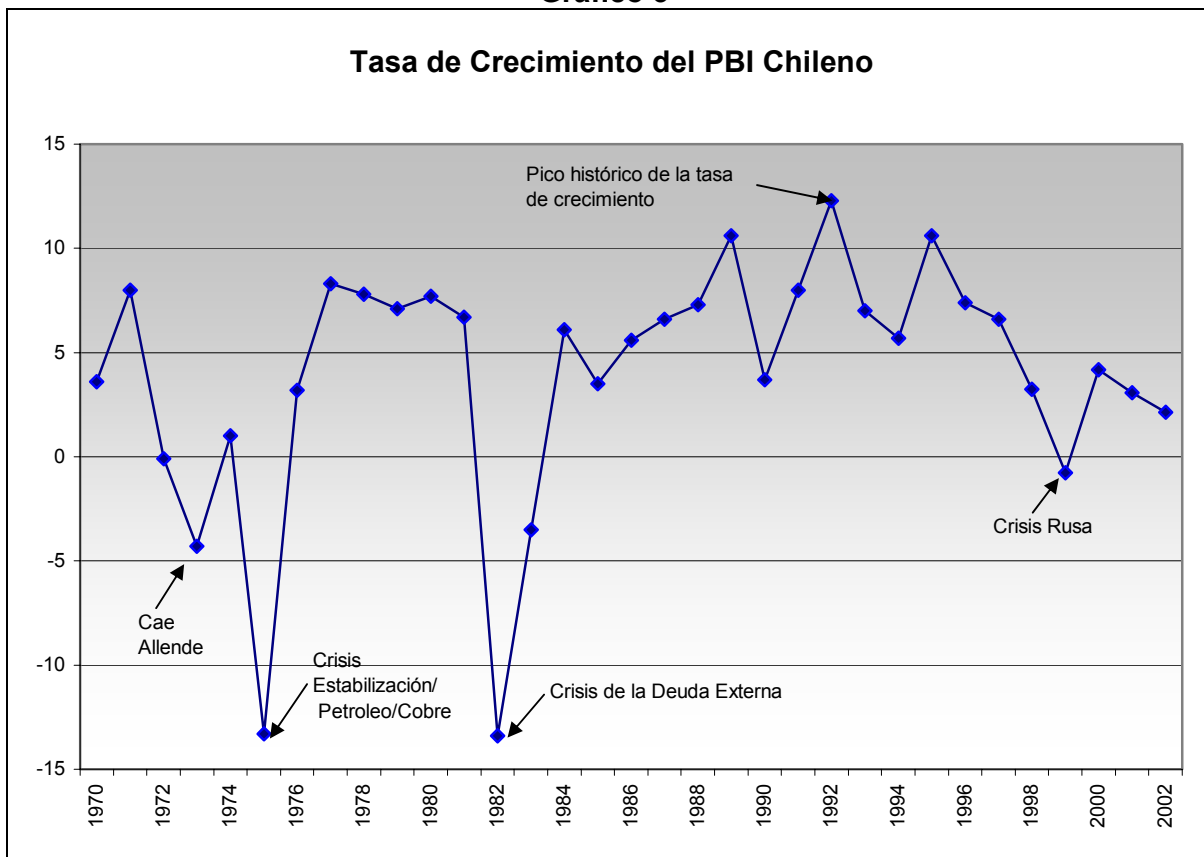
en jefe del ejército chileno, General René Schneider, por haberse rehusado a participar en un golpe militar antes que el Congreso chileno confirmara a Allende como Presidente de la República en octubre de 1970. Admite, además, haber conocido del golpe de 1973 pero niega haber estado involucrada directamente.

³⁰ French-Davis, Ricardo, op.cit. p. 69.

³¹ French Davis, Ricardo y Raúl Labán (1996). Macroeconomic Performance and Achievements in Chile. En Pizarro, Crisótopo, Raczynski, Dagmar y Joaquín Vial. “Social and Economic Policies in Chile’s Transition to Democracy”. Santiago: CIEPLAN. UNICEP. p.44.

³² Meller, op. cit., p. 131.

Gráfico 3



Fuente: Meller (1991), Ffrench-Davis y Labán (1996), Vergara (2001) y Banco Central de Reserva de Chile.

Las reformas neoliberales aplicadas durante el gobierno de Pinochet necesitaban de estabilidad macroeconómica. Así, la primera labor del plan económico fue el control de la inflación. Luego de la liberalización inicial de los precios controlados, el gobierno aplicó una política de control monetario que no tuvo buenos resultados. Por tres años, la inflación se mantuvo por encima del 300%, cayendo solo después de mediados de 1976.

En 1975 ocurrió la primera de las dos severas crisis que sufrió Chile durante su transición al neoliberalismo. El PBI cayó en 13.4% ese año. La crisis fue causada principalmente por dos shocks externos fuertes: la caída del precio del cobre (principal exportación chilena) y el aumento del precio del petróleo. Aunado a estos hechos, el gobierno decidió controlar a la persistente inflación mediante una política de contracción de la demanda agregada a través de la reducción del gasto fiscal, de la emisión monetaria y la devaluación del tipo de cambio. Así, luego de 1975, las importaciones disminuyeron bruscamente mientras las exportaciones no tradicionales crecieron significativamente. Durante el periodo 71-73, el 74.4% de las exportaciones chilenas correspondían al cobre. Para el periodo 74-81, esa cifra se había reducido significativamente a 53.8%.

La recesión de 1975 fue bastante fuerte y permitió a la economía recuperarse a tasas promedio de 7.5% hasta 1981, pues el país contaba con capacidad instalada ociosa. Hacia 1979, se había logrado disminuir la inflación a tasas menores al 40% anual. En dicho año, se optó por fijar el tipo de cambio nominal, para lograr alinear la inflación nacional con la internacional. Lograr el objetivo tomó dos años: hacia 1981 la tasa de inflación era solo 9.5%. Se había logrado además un superávit fiscal, mientras se redujeron los aranceles a las importaciones a una tasa uniforme de

10%. Al parecer, la política económica neoliberal había logrado sus objetivos. Sin embargo, el nivel de desempleo era 18%, sorprendentemente alto si se compara con el 6% de los sesenta. Además, el salario real era, en promedio, 7% más bajo que en 1970 (Ffrench – Davis y Laban 1996: 45). Si bien el producto, la inflación y las cuentas fiscales estaban en orden, el gobierno desatendió otros desequilibrios.

El tipo de cambio fijo se había atrasado en términos reales y contribuyó al déficit de la balanza comercial por un aumento exponencial de las importaciones. Además, abarató el endeudamiento externo para el sector privado, ocasionando una presión en la cuenta corriente por concepto de pago de intereses. Las importaciones (mayormente en bienes de consumo e intermedios) se triplicaron entre 1977 y 1981, mientras el valor FOB de las exportaciones se mantuvo casi constante durante el periodo, pues los precios de los productos exportables chilenos habían caído. Por su parte, la deuda externa se triplicó de 5,763 millones de dólares a 15.700 millones de dólares durante ese mismo periodo. Lamentablemente, este “ahorro externo no fue utilizado para financiar la creación de capacidad productiva. Las importaciones excesivas desplazaron a la producción industrial nacional y a la inversión en bienes transables.”³³ Este ritmo de endeudamiento y los crecientes déficit de balanza comercial y cuenta corriente hacían inevitable un ajuste.

El gobierno diagnosticó equivocadamente el problema, pues pensó que no era posible una crisis cambiaria si el endeudamiento externo era privado. Los agentes privados, por definición, utilizarían los recursos de manera eficiente y se endeudarían hasta un punto óptimo. La supervisión bancaria fue bastante laxa, facilitando el excesivo endeudamiento externo. Además, las tasas de interés mundiales estaban históricamente altas, lo que incentivaba a la banca privada internacional a seguir transfiriendo los excedentes de los países petroleros a los países en desarrollo. La situación económica chilena era bastante peligrosa hacia 1982. Así, cuando ocurrió la crisis de la deuda externa, los dólares dejaron de ingresar abruptamente al país. Además, las tasas de interés de la deuda ya contraída habían experimentado un espectacular incremento desde 1979, dejando una cuenta bastante grande que pagar. Un tercer elemento negativo fue la baja en los precios del cobre, principal exportación nacional. La baja oferta de divisas asociado con los tres shocks forzó la venta de reservas, y por tanto, la caída de la liquidez interna y de la demanda agregada. La economía chilena entró por segunda vez en recesión durante la aplicación del modelo liberal y ésta duró dos años. La caída del PBI en 1982 fue de 13.4% y de 3.5% en 1983. Los resultados en el campo social fueron desastrosos: el desempleo llegó a casi 33% y la indigencia a 30% en 1983.

Luego de la crisis de 1982, la política económica chilena se volvió más pragmática y menos dogmática. Es decir, se relajaron algunos de los preceptos del neoliberalismo puro, se adaptaron y se hicieron funcionar dentro de la realidad chilena. Se devaluó el peso en setiembre de 1984, se incrementaron los aranceles de importación de 10% a 35%, se desarrolló políticas activas de incentivos a las exportaciones no tradicionales, de aumento del ahorro interno y de fortalecimiento y regulación del sector financiero y corporativo. La estrategia de desarrollo a través de las exportaciones comenzó a dar frutos, pues hacia 1989, las exportaciones representaban casi el 32% del PBI, mientras eran casi el 25% en 1980 (Ffrench Davis y Laban 1996: 47). Actualmente, esta cifra es casi el 35% del PBI (Banco Mundial 2003). Sin embargo, es importante destacar que la herencia del gobierno militar no fue del todo positiva y el país aún se encontraba lejos del crecimiento estable e igualitario. La distribución del ingreso seguía siendo bastante desigual, casi 40% de la población chilena era pobre, la inversión y el ahorro nacional continuaban siendo bajos y la economía seguía siendo vulnerable a shocks externos. Estas razones condicionaron a que la población optara por la opción del “NO” en el plebiscito de 1988.

³³ Ffrench-Davis. op.cit. p. 203.

Como mencionamos en el acápite anterior, el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1993) tomó la decisión histórica de continuar con el modelo económico desarrollado por el gobierno militar, pero le daría más énfasis a la política social. Esto se logró gracias a que existió el consenso entre los partidos políticos sobre dos temas: para solucionar la pobreza, la indigencia y la distribución del ingreso era necesario un crecimiento sostenido de largo plazo, y, para lograr ese crecimiento, se necesita estabilidad en la política económica, fomentando así la inversión y la formación de capital. Lograr ese crecimiento sostenido implicaba aumentar la capacidad de la gente para generar ingreso y aumentar su productividad. Esto se lograría a través de la mejora del sistema educativo, el entrenamiento laboral y un buen sistema de salud para toda la población.

Este periodo se caracterizó por un manejo muy responsable de las cuentas fiscales. El gobierno modificó la composición del gasto público, aumentando el componente de gasto social, y, a su vez, generando un superávit fiscal no financiero. El ejecutivo propuso un proyecto de reforma tributaria que aumentó el impuesto al valor agregado (IVA), generando mayores recursos transferidos a las familias pobres a través de los programas sociales. Esta reforma también tuvo un impacto positivo en la reducción de la evasión tributaria. Este proyecto de ley fue aprobado gracias a un acuerdo entre el gobierno y su principal partido opositor, Renovación Nacional. La reforma generó 800 millones de US\$ adicionales anualmente, los cuáles fueron utilizados en programas sociales. Adicionalmente, la inversión privada creció durante el periodo, llegando en 1993 a su nivel más alto en los últimos años y el precio del cobre fue más alto de lo esperado. Finalmente, se instauraron políticas para reducir la entrada de capitales de corto plazo que pudieran desestabilizar el sistema financiero, mientras la inversión extranjera directa aumentó gracias a la percepción de estabilidad que mostraba el régimen.

Durante el periodo 96-97 el peso se apreció y se desajustaron las cuentas externas. Chile se había vuelto, gracias a su buen desempeño y a pesar de mantener intactas las regulaciones al capital de corto plazo, en una plaza muy atractiva para los inversionistas extranjeros interesados en mercados emergentes. Así, en 1997 hubo una entrada neta de capital de casi 10% del PBI (Ffrench 2001: 42). La crisis asiática de 1998 cogió a Chile en una posición vulnerable. El desajuste macroeconómico ocasionado por el flujo excesivo de capitales fue ajustado mediante una recesión. En 1999 se da la primera recesión en 16 años, cuando el PBI cayó 0.8%. A partir de ese año, la economía chilena ha seguido creciendo, pero no a la tasa espectacular de 7% anual. Sin embargo, el Banco Mundial (2003), estima que el crecimiento promedio de la economía chilena para el periodo 2002-2006 será de 4%, una cifra bastante aceptable.

El crecimiento de los noventa estuvo impulsado por el crecimiento de las exportaciones (9.5% promedio anual) y la inversión productiva (10.4% promedio anual). Para el 2002, las exportaciones totales de bienes y servicios totalizaban US\$ 23,019 millones, el valor FOB de los bienes exportados era US\$ 19,133 millones. Esta cifra se ha quintuplicado desde 1982, cuando era apenas US\$ 3,706 millones. La deuda externa total en el 2002 representaba 40,432 US\$ millones, 175% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios, cociente bastante inferior al Argentino, como vimos en el capítulo anterior e inferior al peruano, como veremos en el capítulo siguiente. La deuda representa además casi el 60% del PBI chileno. Esta cifra podría ser considerada peligrosa para otros países en desarrollo, sin embargo, debido al potencial exportador chileno se le considera uno de los pocos países con la capacidad para repagar su deuda externa.

1.3 Perú: inestabilidad endémica

El Perú Republicano no se ha caracterizado por la estabilidad política. El país ha contado con 57 presidentes durante sus 182 años de historia³⁴, 30 de los cuales han gobernado después del siglo XIX. Durante el siglo XX ocurrieron 8 golpes de estado, y gobernaron 15 diferentes presidentes militares o autocráticos. Podemos decir entonces que la transición de gobiernos democráticos en Perú es más la excepción que la regla.

El modelo económico de desarrollo imperante hasta 1962 fue de corte liberal y exportador, mayormente de productos agrícolas (arroz, azúcar y algodón) y agroindustriales. El sector exportador no se articuló con la industria nacional para generar productos con valor agregado, lo cual hacía vulnerable la economía a los cambios en los precios de los commodities. La alta rentabilidad en la exportación de productos primarios desincentivó a la inversión en el sector industrial, mientras que los aranceles bajos mantenían competitivos los precios de los bienes importados. Bajo este sistema, “la entrada de capital y la repatriación de utilidades eran prácticamente irrestrictas y... la intervención y participación estatales eran mínimas.³⁵” “Entre 1950 y 1962, el déficit fiscal promedio anual fue -0.2% del PBI, la inflación fue de 7.0% anual, el PBI creció anualmente a una tasa de 5.3% y la deuda externa ascendía a US\$ 158 millones de dólares”³⁶. Sin embargo, la situación social no era buena. Los resultados del crecimiento no llegaban a los sectores más pobres y la distribución del ingreso era cada vez más desigual. Los dos quintiles inferiores solo percibían el 8.8% del ingreso y el quintil inferior 2.5% (peor que el 4% de México y Brasil), mientras el decil superior percibía el 49% del ingreso³⁷. Persistía una dualidad bastante marcada en la economía: la agroindustria costera de tecnología avanzada y la agricultura de subsistencia serrana de baja productividad. En 1958 y 1959 los precios de los bienes exportables cayeron, por lo que se manifestaron presiones para un cambio en el modelo.

En 1962, más de 30 años después del comienzo del modelo de sustitución de importaciones en Argentina y Chile, el electo presidente Fernando Belaúnde, del partido Acción Popular, comienza a implementar este “nuevo” modelo. Durante este periodo se llevaron a cabo las típicas políticas del modelo como la subida de los aranceles para los bienes finales, la fijación del tipo de cambio, controles de precios, aumento de la inversión estatal en infraestructura, mayor gasto público, incremento de la deuda externa (necesaria por la falta de divisas generadas por el atraso cambiario) y, además, se comenzó con el proceso reforma agraria. Sin embargo, estas reformas no contaron con consenso político, enfrentando oposición directa del grupo exportador que se veía directamente perjudicado. Las reformas no fueron consideradas lo suficientemente radicales. Así, en octubre de 1968, el General Juan Velasco lidera un golpe de estado de corte nacionalista.

El modelo liderado por Velasco fue una versión extrema de la sustitución de importaciones y la intervención estatal. Se estatizaron la gran mayoría de empresas internacionales, se mantuvieron aranceles altos a los bienes finales, se siguió aumentando el gasto fiscal a través de la inversión en infraestructura. Como resultado continuó en aumento el déficit fiscal, que fue cubierto, al igual que en el gobierno de Belaúnde, por deuda externa. Durante este gobierno se intensificó, además, el proceso de reforma agraria, dado que, efectivamente, la propiedad agrícola se encontraba bastante concentrada. “La estructura de la propiedad de la tierra era desigual; en 1961 el 1.2% de los

³⁴ Un promedio de poco más de 3 años por presidente.

³⁵ Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram (1985). Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta. Lima: Mosca Azul. p. 40.

³⁶ Parodi, Carlos (2000). Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes. Lima: Universidad del Pacífico. p. 71

³⁷ Webb, Richard (1972). The Distribution of Income in Peru. Princeton University, Woodrow Wilson School Program in Economic Development, Discussion Paper, N°26.

propietarios tenían el 52.3% de las tierras, mientras que el 84.6% de los pequeños propietarios y comunidades tenían el 48.4% de la tierra.”³⁸ Es importante destacar lo fatídico que fue para el Perú la reforma agraria combinada con la sustitución de importaciones, pues en buena cuenta estas dos políticas incompatibles desarticularon el aparato productivo nacional. “La industrialización por sustitución de importaciones discrimina en contra del sector agrícola, pues el tipo de cambio atrasado desincentiva las exportaciones del sector e incentiva la importaciones alimenticias. El control de precios de los alimentos también reduce los incentivos a los productores agrícolas. Estos factores atentan contra la inversión y sin inversión no hay crecimiento.”³⁹ O sea, era económicamente imposible generar crecimiento en el sector agrícola bajo las políticas que se aplicaron. La agricultura pasó de representar el 23% del PBI en 1950 a solo 15% en 1968.⁴⁰ Las tierras expropiadas fueron transferidas mayormente a las cooperativas agrarias de producción (CAP) y la Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), que hacia 1979 tenía control del 65% de la tierra expropiada. La reforma esperaba fomentar una nueva clase de empresarios a través de la propiedad privada colectiva. El funcionamiento de las CAP y la SAIS presentó problemas de lógica desde el principio, pues eran administradas por los miembros (bajo la supuesta lógica de una empresa privada) pero recibían directivas del estado (para ejecutar políticas de corte socialista). “Por ejemplo, el Estado presionaba para aumentar el número de miembros (aumentando así el empleo). Sin embargo, ello elevaba los costos, con lo cual la cooperativa podía dejar de ser eficiente”⁴¹

En buena cuenta los resultados de la reforma fueron decepcionantes. Se distribuyeron 10’000,000 de hectáreas a solo 340,000 de las 1’200,000 familias campesinas, siendo excluidas las más pobres⁴². En buena cuenta, los únicos beneficiados por la reforma fueron los miembros de las cooperativas, que inclusive comenzaron a contratar a los campesinos más pobres como trabajadores, creándose así una nueva oligarquía. Más aún, la falta de experiencia gerencial de los cooperativistas, la dificultad de concertar decisiones de producción entre tantos agentes (una falla innata al modelo cooperativo) y las contradicciones del mismo modelo provenientes del Estado hicieron casi imposible el éxito del las cooperativas. Éstas comenzaron a quebrar, una a una, y se incrementó la migración de la sierra a la costa, en particular a la ciudad de Lima, fenómeno que databa de la época de Belaúnde. Hacia 1977 la agricultura dejó de crecer y en 1978 decreció 3%⁴³. El Perú, trágicamente, comenzó a importar alimentos que antes exportaba. ***La idea de transferir la tierra a quien la trabaja para distribuir la riqueza, y aumentar la productividad de las tierras andinas, para cerrar la brecha entre agricultura costeña y serrana fue, en buena cuenta, una utopía.***

Velasco se encontraba en un estado precario de salud, mientras el modelo nacionalista entraba en crisis. El descontento popular, manifestado a través de varias huelgas y motines, era evidente. Así, en agosto de 1975, el General Francisco Morales Bermúdez se proclamó Presidente de la República. Durante el periodo 1975-1980 se intentaron revertir algunas de las medidas de Velasco, más no la reforma agraria ni la estatización de empresas privadas. Por un lado, se fomentaron las exportaciones no tradicionales a través de sucesivas devaluaciones de la moneda (que generaron inflación), se intentaron, sin mayor éxito, sucesivos ajustes de las cuentas fiscales y se siguió

³⁸ *Ibíd.*, p. 121.

³⁹ *Ibíd.*, p. 126.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 122.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 122.

⁴² Schydrowski, Daniel y Juan Julio Wicht (1982) *Anatomía de un fracaso económico: Perú 1968-1979*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. p.36.

⁴³ Parodi, Carlos (2000) *op.cit.* p.125

incrementando la deuda externa. Este periodo se vio beneficiado por un aumento en los precios de los metales exportables.

En 1980, retorna la democracia al Perú y sale elegido el depuesto Fernando Belaúnde, líder de Acción Popular, organizándose un cogobierno con el Partido Popular Cristiano de centro-derecha. El gobierno aplicó una extraña combinación de política liberal en lo comercial pero populista en lo macroeconómico. Continúo el endeudamiento externo, lo cual condicionó la retórica de la política económica. Para conseguir los créditos del FMI y el BM el gobierno hablaba de reducir la inflación y abrir la economía, pero en la práctica aplicó una política fiscal expansiva, aumentando la inversión pública más allá de sus medios. Esto, aunado a las mini devaluaciones del tipo de cambio, hizo que la inflación se mantuviera por encima del 70% durante estos años, llegando a 158% en 1985. La desigualdad de ingresos, inherente desde los inicios de la república, no había sido solucionada. Así, a inicios de los años ochenta nace los movimientos subversivos Sendero Luminoso y MRTA⁴⁴ y el gobierno no logra articular una estrategia coherente para vencerlos en sus inicios.

En 1985, sale elegido Alan García⁴⁵, del partido de mayor antigüedad en el Perú, el APRA. De tendencia “socialista, antiimperialista y revolucionaria”, decide declarar unilateralmente la moratoria de la deuda externa e indica que los pagos no podrían exceder el 10% de las exportaciones. Esta medida aisló inmediatamente al Perú de la comunidad financiera internacional y demostró ser el primero de una larga lista de errores. Durante este quinquenio, se regresa hacia el modelo de sustitución de importaciones y la intervención estatal a través de políticas fiscales y monetarias expansivas. Se aplicaron nuevamente los controles de precios y se subieron los aranceles a las importaciones, prohibiéndose una gran cantidad de artículos de consumo que podían ser fabricados en el Perú. García trató de controlar la inflación fijando los precios básicos de la economía como la gasolina y la luz⁴⁶, pues el Estado era dueño de las empresas productoras. Este retraso se pudo mantener gracias al financiamiento del Estado y el creciente déficit fiscal (-6.4% del PBI en 1986, -8.1% en 1987, -9.7% en 1988 y -8.4% en 1989) que solo podía ser cubierto por emisión inorgánica de moneda, pues ya no tenía acceso al capital extranjero. El plan funcionó por un año y medio, pues en 1987 la emisión comenzó a causar presiones inflacionarias, llegando ésta a 114.5% durante ese año. Para 1988 había escalado a 1722% y para 1989 la inflación era calamitosa, 2775%.

Durante el quinquenio aprista, también se fijó el tipo de cambio a través del Mercado Único de Cambio, por el cual los importadores de bienes intermedios y de capital le compraban dólares subsidiados al Estado. En la práctica, este sistema fue generador de corrupción, pues solo los miembros del APRA se inscribían en la planilla para recibir dólares MUC para luego revenderlos en la calle. El resultado fue, obviamente, un tipo de cambio atrasado y desfavorable para las exportaciones. El fenómeno terrorista continuó en ascenso y dejó de ser un fenómeno rural para volverse un fenómeno urbano y capitalino. Las largas colas para conseguir alimentos, las huelgas, y la violencia terrorista llevaron al pueblo peruano a buscar una alternativa a los partidos tradicionales. En un primer momento, esa alternativa la representaba Mario Vargas Llosa del Movimiento Libertad, que se alió con el Partido Popular Cristiano y Acción Popular, dos partidos tradicionales, para formar el Frente Democrático (FREDEMO). Vargas Llosa fue claro en su

⁴⁴ Según el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, este fenómeno causó casi setenta mil muertos entre militares, civiles y subversivos

⁴⁵ La opinión personal del autor es que será tristemente recordado como el peor presidente de la historia peruana.

⁴⁶ También aplicó una política redistributiva “congelando” por decreto los precios de los alimentos esenciales. Cuando los precios se atrasaron, los comerciantes sacaron los alimentos de circulación y aparecieron los mercados negros.

mensaje durante la campaña: políticas liberales tipo el modelo del Consenso de Washington⁴⁷. El APRA aprovechó para usar este mensaje en su contra mediante una campaña de desprestigio a esta ideología. Además, los candidatos al congreso por el FREDEMO gastaron miles de dólares en campañas publicitarias en la televisión. Así, la población percibió que Vargas Llosa era más de lo mismo: los partidos tradicionales corruptos e ineficientes. En las elecciones de abril de 1990, aparece en segundo lugar un virtual desconocido que hasta hacía un mes no figuraba en las encuestas: Alberto Fujimori del movimiento independiente Cambio 90. Éste pasa a segunda vuelta y derrota a Vargas Llosa por más de 20% del voto.

El país recibe a Alberto Fujimori como nuevo Presidente de la República sin saber qué esperar. En un primer momento, antes de asumir el gobierno, deja entrever que aplicaría un ajuste gradual a la inflación. Sin embargo, luego de reunirse con el economista ortodoxo, y futuro ministro de economía, Carlos Boloña, Fujimori decide aplicar una política de choque, pues consideró que era la única medida sensata dada las circunstancias. Primero se debería elevar drásticamente los precios hasta su nivel estimado real y luego se les dejaría libres. Paralelamente se aplicaría una estricta política monetaria, emitiendo solo lo indispensable. La política dio resultado, pues la inflación pasó de un desastroso 7649%⁴⁸ en 1990 a 139% en 1991. Hacia 1994, la inflación era solo 15%, mientras que desde 1997 el Perú goza de inflación de un solo dígito. Durante el periodo 1990-1995, se inician una serie de reformas para transformar a la economía peruana en una economía de mercado. Se inició un proceso intensivo de privatizaciones, que favoreció un crecimiento económico acumulado de 43% en los siete primeros años. Se liberalizó el comercio y el ingreso de capitales extranjeros y se flexibilizaron las relaciones laborales.

El 05 de abril de 1992 Fujimori dio un autogolpe de estado, cerrando el Congreso⁴⁹ temporalmente porque éste ponía obstáculos a las reformas de mercado y de lucha antisubversiva. Durante este periodo autocrático, se capturó al fundador y líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán. Se llamaron a nuevas elecciones parlamentarias para un Congreso Constituyente, ahora sí favorable al Fujimori. En 1993, se promulgó una nueva Constitución Política que permitía la reelección presidencial. Fujimori, que gozaba de popularidad elevada en todos los sectores sociales pues había controlado la inflación y acabado con el terrorismo, salió reelegido en 1995 con más del 60% de los votos.

Lamentablemente, su segundo periodo no fue tan positivo como el primero. El gobierno se convertiría progresivamente en autoritario y corrupto, liderado desde las sombras por el asesor presidencial Vladimiro Montesinos. A partir del 1998, el gobierno hace más esfuerzos para lograr la reelección de Fujimori que por continuar con la Reforma del Estado y posicionar al Perú en la senda del desarrollo. Se recurrió a una falacia en la interpretación de la constitución, la denominada “Ley de Interpretación Aumentada”, por la cual el periodo 1990-1995 no contaba como primer periodo presidencial pues la nueva constitución había entrado en vigencia en 1993. Así, Fujimori podría postular nuevamente en el 2000. Cuando los miembros del Tribunal Constitucional no favorables al gobierno protestaron esta ley, fueron depuestos. Así, el gobierno de Fujimori se había vuelto juez y parte; *el destino del Perú quedaba solo es sus manos*. El tercer periodo solo duró tres meses pues se escapa a Japón tras el escándalo del primer video de la red de corrupción de Montesinos. Le siguió un gobierno de transición dirigido por el Presidente interino elegido por el Congreso, Dr. Valentín Paniagua. El gobierno de transición convocó a nuevas elecciones, resultando ganador el Dr. Alejandro Toledo. Este asume el poder en julio del 2001 en

⁴⁷ Lo irónico es que fue otro candidato, el ganador Alberto Fujimori, el que aplicó el mismo modelo.

⁴⁸ Esta cifra refleja el aumento drástico de los precios ocasionado por el paquete de choque aplicado por Fujimori

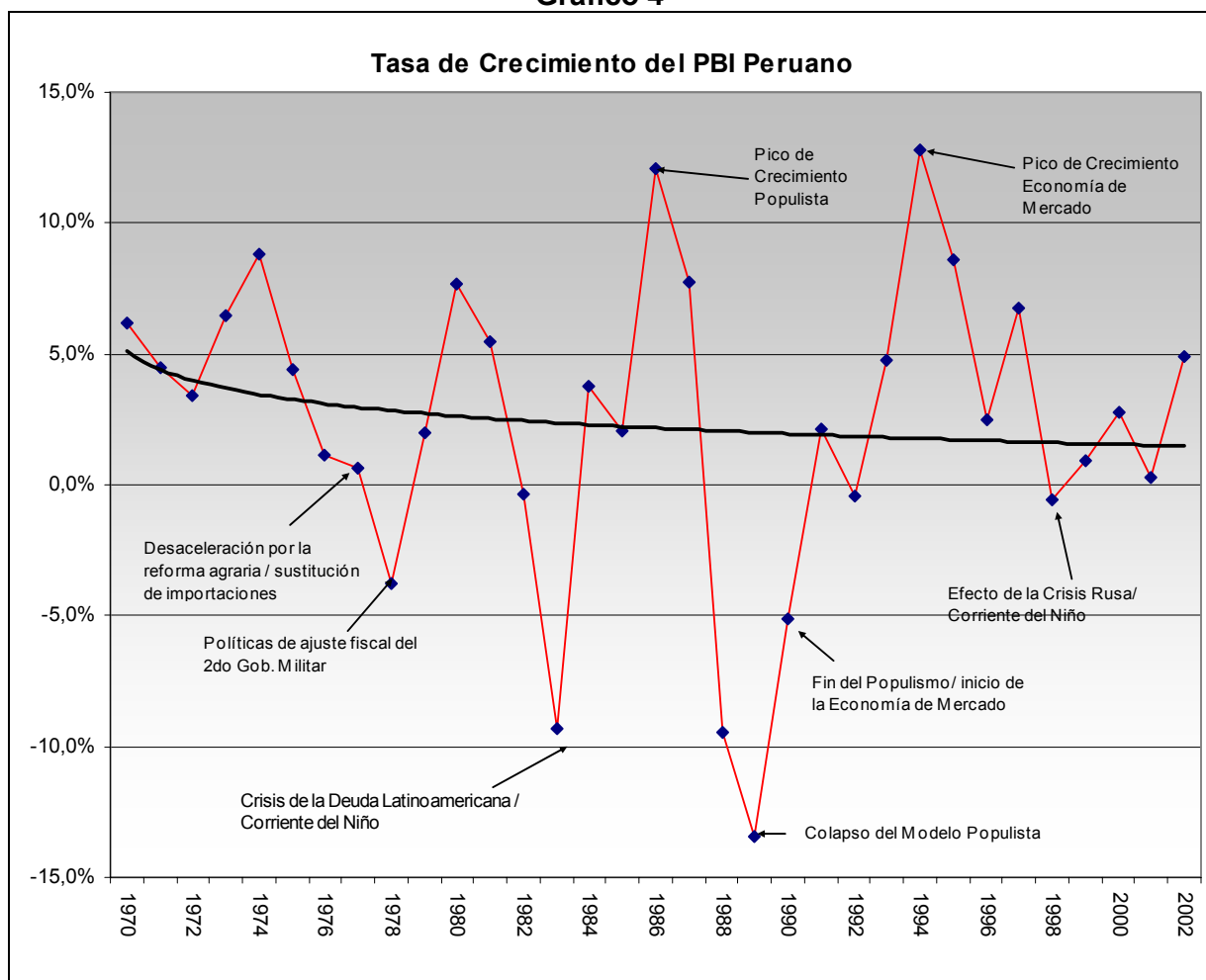
⁴⁹ El partido de Fujimori contaba con apenas 20% de los congresistas.

medio de amplias expectativas sociales y demandas contenidas de la población. Ambos gobiernos mantuvieron el enfoque de la política económica de mercado.

1.3.1 El comportamiento de la economía peruana: exageradamente variable

La tasa de crecimiento del PBI peruano muestra históricamente un comportamiento bastante variable (ver gráfico 4), lo cual es perjudicial para la eliminación de la pobreza en el largo plazo. Los tres modelos aplicados durante el siglo XX (liberalismo, sustitución de importaciones y economía de mercado) han mostrado no haber establecido tasas de crecimiento altas conjuntamente con mejoras en la distribución del ingreso. A continuación analizaremos los acontecimientos que han condicionado el crecimiento peruano durante los últimos 30 años.

Gráfico 4



Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva del Perú, diversos años.

El impacto de las reformas implementadas por el gobierno de Velasco se comienza a notar en el año 1972⁵⁰. Las medidas estatistas desincentivaron la inversión, mientras la estructura agro-exportadora del país se desarticuló en manos de cooperativistas inexpertos. El resultado final fue la alteración definitiva de la tendencia de crecimiento positivo que había manifestado la economía

⁵⁰ En Marchesi y Rosell (1997) se establece que la serie histórica del PBI peruano muestra un quiebre estructural en dicho año. A partir de ese año, la economía peruana crece sobre una línea de tendencia inferior a la que venía creciendo los anteriores 70 años.

peruana los anteriores 60 años. Lo paradójico es que la distribución del ingreso y la pobreza, como veremos en detalle más adelante, seguían igual. En resumen, el experimento socialista-nacionalista fracasó y dejó como legado un profundo retroceso económico. El déficit fiscal continuó su tendencia creciente, llegando a 7.5% del PBI en 1977. Morales Bermúdez opta por una política contractiva por el lado de la demanda, ocasionando recesiones en ese año y el siguiente. Sin embargo, logró reducir el déficit fiscal a 0.6% del PBI en 1979. Perú se vio beneficiado ese año por la coyuntura de los precios de sus metales de exportación y mostró buen crecimiento hasta 1982, cuando es impactado por la Crisis de la Deuda Externa Latinoamericana. Al año siguiente, la economía peruana se ve impactada negativamente por el Fenómeno del Niño, que causó pérdidas por US\$ 1500 millones⁵¹ y además por la política de ajuste ortodoxo (fiscal y monetario) que quería aplicar el gobierno para recibir dinero del FMI. En la práctica el ajuste fiscal no se pudo llevar a cabo por la caída de la recaudación estatal por la recesión. Así, el déficit fiscal se elevó a 10.4% del PBI en 1983. La caída del PBI en 9.3% hace retroceder a la economía peruana a niveles de 1978.

La próxima gran crisis la generó el modelo populista de Alan García. La economía creció en 12.1% en 1986 gracias a políticas monetarias y fiscales expansivas. La economía se recalentó al siguiente año, y luego del intento de nacionalización de la Banca (por la necesidad de controlar el crédito para poder seguir regulando ficticiamente el crecimiento) los empresarios e inversionistas perdieron total credibilidad en el país. Hacia 1988, el déficit fiscal llegó al 9.7% del PBI, mientras el producto se contrajo en 9.4%. El próximo año fue un poco más de lo mismo: déficit 8.4% y caída en el PBI de 13.4%. A fines de ese año el PBI peruano llega a niveles de 1983 y le demora hasta 1995 para llegar a niveles de 1987, cúspide del crecimiento aprista. Alan García nunca consideró la posibilidad de aplicar una política de choque, ortodoxa, que liberalizara los precios, donde el Estado ya no dictaminara cuanto “costaban”⁵² las cosas. Este fue un gravísimo error. Si se hubieran hecho las medidas correctivas en 1987, cuando la inflación era solo 1145%, se hubiera evitado tres años de sufrimiento adicional al pueblo peruano. La razón por la que no se hizo fue porque la sugerencia venía de los organismos “imperialistas” de Washington DC. Mario Vargas Llosa entra en la escena política en 1987, y comienza a predicar el modelo de ajuste tipo choque. García, por el hecho oponerse políticamente pues representaba los intereses de la oligarquía y los partidos de derecha, siguió empeinado en los ajustes progresivos durante 1988 y 1989. Cabe reflexionar profundamente sobre las razones que llevaron a García a continuar con sus políticas en medio del fracaso y el descalabro inminente. La principal la razón que me viene a la mente es el respeto extremo a sus dogmas de izquierda. Lamentablemente, por el cumplimiento con sus creencias arrastró a todo el país al desastre.

Llegado Fujimori al gobierno se aplicó una política bastante cercana al modelo del Consenso de Washington. El principal artífice y diseñador del modelo fue el segundo ministro de Economía, Carlos Boloña, que entró a los 5 meses de iniciado el gobierno. Se iniciaron algunas reformas estructurales como las privatizaciones de empresas estatales⁵³; se establecieron entes reguladores en los mercados privatizados (telefonía, energía, defensa del consumidor); se creó el sistema previsional privado y su ente regulador; se vendió las participaciones del estado en el mercado financiero y se repotenció su ente regulador; se reformó el sistema de administración tributaria. Todas estas medidas potenciaron el crecimiento del PBI peruano, pues aumentó la llegada de

⁵¹ Parodi (2000), op. cit, p. 169

⁵² Para 1989, el mercado negro de los bienes de primera necesidad ya se había establecido en todos los niveles socioeconómicos. García trató, a través de sucesivos paquetes económicos, de estabilizar los precios, pero dada la falta de confianza en el gobierno, lo único que se logró fue exacerbar más la inflación.

⁵³ A diferencia de Argentina y Chile, los procesos de privatización peruanos fueron bastante transparentes, llevándose a cabo en eventos públicos televisados.

capital extranjero y la inversión privada directa. En el año 1996, el gobierno tuvo que aplicar políticas monetarias y fiscales contractivas para evitar un rebrote inflacionario, pues en los años 94 y 95 la economía había crecido muy rápidamente. El año 1997 muestra un crecimiento saludable nuevamente, 6.7%. Sin embargo, la economía peruana no ha vuelto a crecer a tasas tan altas desde ese año. Al año siguiente Perú se ve inmerso en una recesión (PBI cae 0.5%) por el efecto de la Crisis Rusa y por un nuevo Fenómeno del Niño, mientras al año siguiente continúan los efectos (PBI crece solo 0.9%). En el 2000, debido a la alta incertidumbre política de las elecciones “fraguadas”⁵⁴ y la salida de Fujimori del gobierno en noviembre, solo se creció 2.8%. La incertidumbre continuó durante el gobierno provisional de Paniagua y desde que Toledo asumió la presidencia. A pesar de la baja popularidad y la desconfianza en el régimen, Perú creció 4.9% en el 2002 y 4.0% en el 2003, debido a grandes proyectos mineros, a las exportaciones a EEUU gracias al ATPDEA, a los buenos precios experimentados por algunos de los minerales de exportación, el programa de construcción “Mi Vivienda” patrocinado por el gobierno, las bajas tasas de interés internacionales y por el proyecto de Gas de Camisea. Podemos concluir, sin temor a exagerar, que la bonanza actual peruana es más gracias a una cuestión coyuntural de buena suerte para el país, que de una buena política de desarrollo propiciada por el gobierno. Se han parado los proyectos de privatización pues son impopulares y no se ha continuado con las reformas de segunda generación, pues el partido de gobierno no tiene credibilidad ni apoyo en el congreso ni ante el pueblo. A pesar de eso, la mayoría de equilibrios fiscales se mantienen. Toledo ha recurrido al financiamiento externo para sobrellevar el déficit fiscal de años anteriores. Esto ha llevado a aumentar el ratio Deuda Externa/PBI a casi 49%, lo cual señala que se debe mantener suma cautela con este indicador si consideramos que el ratio Deuda Externa/Exportaciones totales es casi 300% (Banco Mundial 2003)

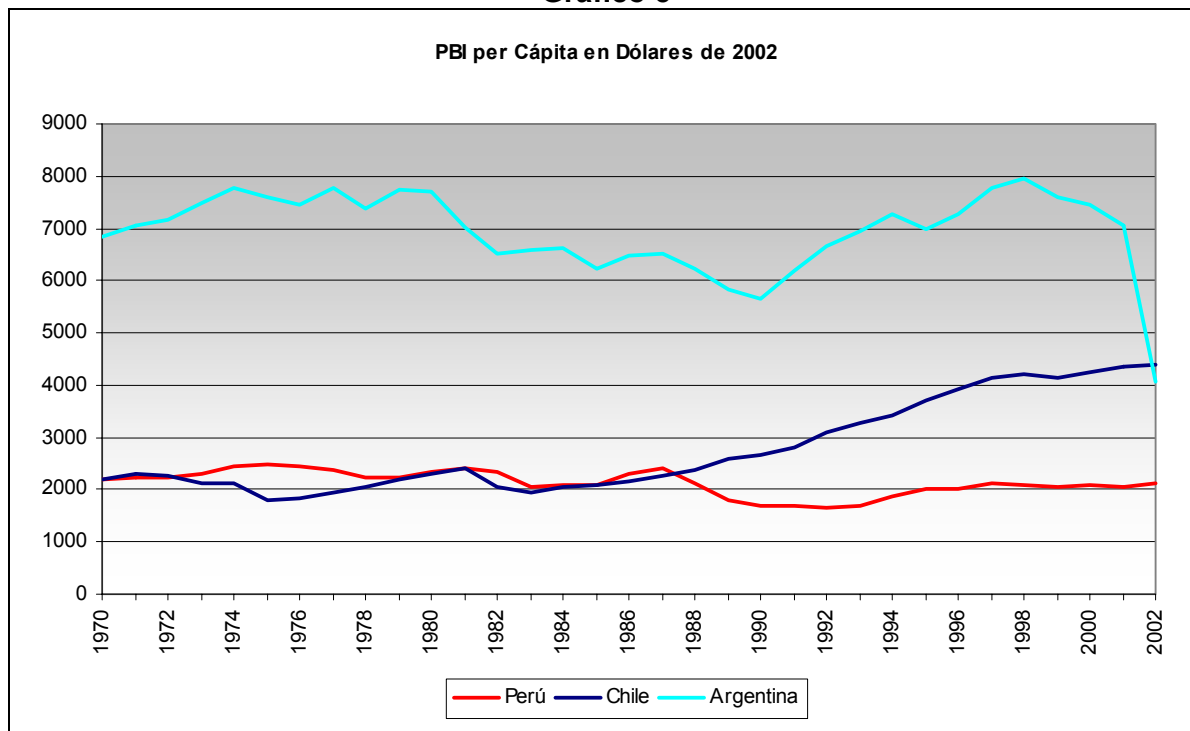
⁵⁴ A ciencia cierta, nunca sabremos si efectivamente fueron fraguadas. Las encuestas de boca de urna mostraron a Alejandro Toledo como ganador con 48%, mientras Fujimori tenía 44%. Días después los resultados del Jurado Nacional de Elecciones mostraron a Fujimori con 49.5%, a 0.5% de declararse ganador en primera vuelta. Esta cifra continuaba subiendo por decimales a cada hora. El pueblo y Toledo salieron a la calle en señal de protesta. Fujimori terminó con 49.8%. Se fue a una segunda ronda, donde Toledo declaró nula su participación. Fujimori sale ganador.

2.1.4 Derivando conclusiones: una visión comparativa de los procesos en los tres países

En los acápites anteriores hemos analizado la evolución política y económica de Argentina, Chile y Perú. En este acápite presentaremos algunas conclusiones al respecto.

- *El único país de los tres que ha consolidado un modelo de desarrollo de largo plazo es Chile.* Analicemos el porqué a través del gráfico 5, PBI per cápita de los tres países.

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.⁵⁵

A pesar de que es complicado calcular el valor exacto del PBI per cápita de Argentina luego de la devaluación de 2002, es claro que la situación actual es bastante mala. Para motivos de este gráfico, utilizamos la cifra del ingreso nacional per cápita del Banco Mundial (2003): US\$ 4,080, que es un aproximado del PBI per cápita. Otros autores como Fizbein, Giovagnoli y Adúriz (2003) calcularon esta cifra en US\$ 2,850. De cualquiera de las dos formas, la cifra ha caído por debajo del PBI per cápita de Chile por primera vez en la historia. La serie nos muestra que el PBI per cápita argentino mostró dos picos históricos, uno durante el modelo de sustitución de importaciones en el '74, y otro en 1998, antes del debacle de la Crisis Rusa, en plena economía de mercado. En ambos casos, se bordeó los US\$ 8000, que es una cifra bastante cercana al umbral de las naciones desarrolladas. Sin embargo, no se consolidó una tendencia creciente y más bien estos momentos fueron fugaces excepciones y no la regla. Lamentablemente, luego de la crisis brasilera de 1999, la economía argentina ha seguido un franco deterioro. Sin embargo, cabe destacar que la alta variabilidad de este indicador, que confirma que Argentina no ha logrado un modelo que funcione desde hace más de 30 años. La alta calidad de vida argentina se mantenía sobre las bases del fuerte crecimiento de hace más de 50 años.

⁵⁵ Se utilizaron las series de crecimiento del PBI correspondientes a los gráficos 2, 3 y 4 de este informe. Para estandarizar los valores, se utilizó el PBI en dólares del 2002 de cada país según los informes "Peru at a Glance", "Chile at a Glance" y "Argentina at a Glance" del Banco Mundial (2003). Las tasas de crecimiento poblacional fueron compiladas de los institutos de estadística de los tres países.

Chile, por el contrario ha estado en franca mejoría desde su última gran crisis en 1983. Muestra una tendencia creciente desde 1984 y logró duplicar su producto por habitante solo 12 años después. De los tres países es el único que muestra una tendencia positiva. Es vital recalcar el hecho que el experimento populista solo duró 3 años en Chile. Fue menos difícil revertir el daño ocasionado a la economía. Pinochet se pasó al extremo opuesto, instaurando un modelo muy liberal. Las rectificaciones hechas por los gobiernos democráticos posteriores parecen haberse acercado más al justo balance entre la economía de mercado y las necesidades sociales. Chile ha mostrado madurez política e instituciones que pueden ejecutar una visión de largo plazo, a diferencia de los otros dos países, donde los golpes de Estado han sido más frecuentes que los regímenes democráticos.

El producto por habitante del Perú, por el contrario, se muestra casi estático. Los periodos de crecimiento (Fujimori, algunos años de los gobiernos militares) han sido doblegados por las crisis de 1983 y 1988 -1990. Cabe destacar que el punto más bajo de la serie se logra luego de la debacle de Alan García en 1990. En buena cuenta, sus políticas populistas terminaron perjudicando gravemente a aquellos que quería ayudar.

- ***Las tres economías han sido muy vulnerables a shocks externos y, por lo tanto, a las recesiones y el deterioro de la calidad de vida de su población.***

Chile (1975,1982-1983 y1998), Perú (1982 -1983 y1998) y Argentina (1982, 1995, 1998 y1999) han sufrido los impactos de las bajas de los precios de sus productos primarios de exportación y de las crisis financieras externas. Asimismo, los tres países han causado sus propios shocks internos a partir de malos manejos de la política económica. Perú, en particular sufre los efectos del Fenómeno del Niño regularmente, que dañan su producción pesquera y agropecuaria. Es vital entonces que los países tomen las medidas necesarias para proteger sus economías de estos shocks. Las tres medidas de mayor consenso son la diversificación de las exportaciones, la regulación de mercados financieros y el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos (tipo de cambio competitivo y deuda externa, inflación, déficit fiscal y déficit externo bajo control).

- ***Las tres economías han sufrido el atraso del modelo de sustitución de importaciones y los problemas inflacionarios de las políticas populistas.***

Lo curioso del caso es que Belaúnde y Velasco lo hicieron veinte años después a sabiendas que no había funcionado en la Argentina de Perón. El Velasquismo socialista inspiró a Allende y el Allendismo inspiró a García, 12 años después de saber que este modelo había fracasado en Chile. No entendemos la lógica de repetir una experiencia fallida por convicciones dogmáticas. Esperemos que en el futuro, los tres países se mantengan al margen de políticas populistas, pues destruyen las economías nacionales y la calidad de vida de sus ciudadanos.

- ***Argentina no aprendió de los errores de la experiencia neoliberal chilena. Perú, sí.***

El tipo de fijo y una gran deuda externa juntos forman una combinación letal. La crisis argentina del 2001-2002 tiene características similares a la crisis chilena de 1982. A pesar de que la política económica argentina estuvo en manos de gente bien preparada académicamente,⁵⁶ esto no impidió que se cometieran errores. En ese sentido, es necesario determinar cuál fue el componente que falló. Yo me inclino porque las decisiones políticas pesaron sobre las decisiones económicas. Perú ha mantenido un tipo de cambio flotante intervenido por el Banco Central, que le ha permitido eliminar la inflación y mantenerse a flote luego de las crisis internacionales.

⁵⁶ Cavallo era Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Sus asesores eran también economistas de las mejores universidades del mundo.

- ***El cambio de modelo era necesario en los tres países.***

Difícilmente se podrían haber controlado los procesos inflacionarios en los tres países de otra manera. El gran problema fue el costo social que ha acarreado este cambio. Chile sufrió en carne propia, como veremos en mayor detalle en la siguiente sección, dos crisis fortísimas, para luego surgir. Argentina debió aprender de las lecciones de Chile y quizás no estaría en su actual situación. Perú nunca tuvo buenos indicadores sociales y tampoco los tiene ahora. Este caso particular requiere urgentemente Reformas de Segunda Generación para encaminarse en un proceso similar al chileno en los noventa.

CAPÍTULO 3

Evolución de la política social en Argentina Chile y Perú:

Una visión comparativa

En este capítulo describiremos y analizaremos brevemente la evolución de la política social en los tres países durante los últimos 30 años. Analizaremos el gasto social, la pobreza y la distribución del ingreso para contrastar los resultados obtenidos por los modelos de política social en los tres países.

3.1.- La lógica de la política social de los tres países

3.1.1.- Argentina

“El sistema de política social argentino no fue construido con el objetivo principal de proteger a los sectores más pobres de la sociedad”⁵⁷. El Estado de Bienestar argentino se basa en una larga tradición mutualista instaurada por los inmigrantes europeos. Se ordena a través de una meritocracia definida por una serie de características de los beneficiarios como ocupación, nivel de ingreso o pertenencia a ciertos grupos de presión. En buena medida, son los sectores con dichas características los efectivamente logran el acceso a los bienes sociales, mientras aquellos que no pertenecen a estos grupos terminan siendo excluidos.

La política social argentina nace a comienzos de los años cuarenta, con algunos primeros desarrollos en áreas específicas. Aparecen los primeros sistemas de jubilación gremiales. A su vez, el Estado toma las riendas en materia educativa (alta cobertura y alfabetismo a través de un sistema obligatorio y gratuito) y de salud (se constituyen las bases para el sistema de obras sociales). El sistema se desarrolla durante el primer gobierno de Perón, donde se construye “un sistema político basado en la relación paternalista y clientelista entre el Estado y la sociedad”⁵⁸. Posteriormente, durante las dos décadas siguientes se consolidó la participación estatal en el área de la previsión social, la educación, la salud, la vivienda y la asistencia social bajo una lógica cada vez más universalista.

El sistema comenzó a tener problemas hacia inicios de los años setenta. Con la llegada del tercer gobierno de Perón en 1973, se agravan los conflictos entre la lógica particularista y universal de la política pública. Existían cada vez mayores problemas fiscales para cubrir las demandas sociales. Esta presión sobre las cuentas fiscales hizo al gobierno recurrir al endeudamiento externo, y, cuando este se agotó, al endeudamiento interno, ocasionando el problema inflacionario que describimos en el capítulo anterior. Durante el último gobierno militar se inició una orientación más liberal de la política social. Se inició el proceso de descentralización administrativa de la ejecución de la política educativa y de salud. Hacia la década de los ochenta, la inflación, en buena cuenta, había disminuido drásticamente el valor real de las prestaciones sociales. Consecuentemente, se restringieron las coberturas y se buscaron fuentes alternativas de financiamiento.

En 1991, el año en que se decide acabar definitivamente con la inflación a través de un modelo ortodoxo de ajuste fiscal, el Estado se retira de espacios donde tradicionalmente intervenía. Este hecho tuvo dos efectos claros: la necesidad de la población para buscar cobertura privada y la aparición del sector privado como proveedor de servicios sociales en áreas rentables. El nuevo modelo privatizó casi todas las empresas de servicios públicos (telefonía, gas, electricidad, agua, transporte). Las políticas sociales se ven profundamente transformadas en su funcionamiento, recursos, administración, régimen de acceso y tipo de beneficios. Ocurre en Argentina una retracción, al mejor estilo liberal de Reagan y Thatcher, en el que se desmantela con extrema

⁵⁷ Lo Vuolo (1995) pag. 48

⁵⁸ Lo Vuolo (2002) pag. 4

rapidez el sistema que había imperado por más de cuarenta años. El Estado se concentraría en atenciones focalizadas, a través de programas asistenciales, para responder a los problemas sociales. Asimismo, se continuó la descentralización de la ejecución de la política social iniciada en los setenta, traspasando casi el 70% de los programas sociales nacionales destinados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social a los gobiernos provinciales, municipios y organizaciones no gubernamentales, recayendo la efectividad de los programas en la capacidad institucional de dichos autores⁵⁹. Dos problemas surgen de esta nueva estrategia: la fragmentación excesiva e ineficiencia en la ejecución de las políticas sociales y los incentivos del gobierno a usar los programas con fines clientelistas. Hacia 1999, coexistían más de 60 programas⁶⁰ tratando de subsanar carencias específicas en forma parcial, generando así duplicaciones de recursos administrativos, falta de integración y de coordinación entre programas. Aunque cierto grado de fragmentación es necesario, pues se busca atender a grupos específicos, el exceso de esta termina ocasionado un derroche innecesario de recursos.

3.1.2 Chile

La política social chilena ha transitado por tres fases durante el siglo XX. La primera fase comienza en los años 20 y dura hasta el golpe de estado de Pinochet. Durante esta fase, el rol del Estado se puede calificar de benefactor, pues asumió progresivamente la responsabilidad de definir, financiar y ejecutar los programas sociales. Este sistema se caracterizó por ser universal y centralizado. El sistema no estaba focalizado sobre la población más necesitada, aunque ya existían algunos programas para las madres y niños recién nacidos. El acceso al sistema era, al igual que el sistema argentino, básicamente a través del estatus ocupacional. La prioridad del sistema fue incrementar la cobertura de los servicios, lo que ocasionó que el nivel de gasto social fuera creciente en el tiempo. Además, durante esta fase, no estaban claramente definidos los orígenes del financiamiento del gasto social, por lo que podemos inferir que la política social estaba por encima de la estabilidad económica. Para 1972, hacia el tercer año del Gobierno de Allende, el gasto social había crecido 59.4% respecto a 1970. Lo problemático de este hecho fue que parte importante del aumento fue utilizado en gasto corriente para incrementar los sueldos del personal de los sectores educación y salud. La redistribución del ingreso se realizó mediante el control de precios de las tarifas públicas, generando pérdidas cuantiosas a las empresas estatales y empeorando el, ya cuantioso, déficit fiscal.

Durante el periodo de Pinochet, se cambiaron tanto el enfoque de la política económica como el de la política social. El principal problema que enfrentaba el gobierno era la inflación. Por lo tanto, era necesario reducir el ritmo de emisión de dinero y, con ello, reducir el nivel de gasto del Estado. Para lidiar con los problemas sociales pendientes, el Estado trató de compatibilizar los objetivos sociales con los económicos focalizando el gasto social sobre los grupos en extrema pobreza y dando prioridad a la educación básica, la salud y nutrición materno-infantil. Esta estrategia buscaba mejorar el capital humano de los sectores más pobres para que luego tuvieran mayores posibilidades de mantenerse sobre la línea de la pobreza por sus propios medios. Esto no significaba necesariamente abandonar los programas asistenciales destinados a suplir carencias básicas, pero sí habría que dirigirlos hacia los sectores prioritarios.

Para cumplir con esta estrategia, era necesario identificar y localizar a los más pobres para, a partir de este diagnóstico, diseñar los mecanismos para llegar a ellos. Para lograr este objetivo se construyó en 1974 el “Mapa de la Extrema Pobreza” a partir de la información del Censo de Población y Vivienda de 1970, que proporcionaba antecedentes de la calidad de la vivienda, equipamiento, hacinamiento, educación, edad, etc. El mapa fue actualizado luego, a partir del

⁵⁹ Galiano 38

⁶⁰ Galiano 37

Censo de 1982, para poder comparar resultados derivados a partir de metodologías similares. Adicionalmente, en 1980, se creó la ficha CAS, un sistema uniforme a nivel nacional para estratificar a los grupos pobres, así como identificar y priorizar a los beneficiarios de los programas sociales. La ficha se elaboraba a partir de una entrevista de la asistente social de la municipalidad a los jefes de hogar de las familias más pobres para obtener información sobre la salud, educación, ocupación e ingresos del grupo familiar. A partir de estos resultados se elaboraba un índice de pobreza de cada familia. En 1985, se inició la aplicación de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), a nivel de 20,000 hogares a nivel nacional, para monitorear a los beneficiarios de los programas sociales. “A partir de esta información se pudieron revisar los diferentes programas sociales, redefinirlos y crear los instrumentos objetivos que permitieran la selección de los beneficiarios de los diferentes programas”⁶¹.

Otro importante eje de la política económica y social de este periodo fue la descentralización administrativa y fiscal. Bajos este enfoque se desconcentraron los servicios sociales, traspasando la administración de la educación, salud y subsidios sociales a las municipalidades. En buena cuenta, el Estado cumplió un rol subsidiario durante este periodo. Aportó el financiamiento de los programas para los más pobres, los normó, supervisó y evaluó. Sin embargo, retrocedió en su rol de ejecutor de las políticas y le dejó su sitio a las municipalidades y a las empresas privadas con fines de lucro. Prefirió otorgar subsidios a la demanda de los servicios (como por ejemplo la educación) en vez de subsidiar la oferta de los servicios a través de su intervención directa como operador. Asimismo, se privatizaron algunos servicios sociales en ciertos sectores y se dieron incentivos para que la empresa privada participara de manera más activa en la provisión de servicios sociales.

La tercera fase se inicia con el gobierno de Aylwin. Consciente que existían demandas sociales aún desatendidas, planteó, inclusive desde la campaña electoral, la necesidad de una reforma tributaria para financiar el aumento en el gasto social. Sin embargo, este aumento debería ser consecuente con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal; la política económica y la social, en la práctica, se volvieron complementarias. Así, durante 1990, la política restrictiva del gobierno solo le permitió a la economía crecer en 3.7%, mientras se redujo el gasto público total en 5% en términos reales (Arellano 1996: 71). La política fue exitosa, pues se logró controlar la inflación. Adicionalmente, gracias a la estabilidad macroeconómica, durante los años de Aylwin se lograron niveles récord de inversión en 1993, y, por lo tanto, el crecimiento sostenido permitió al gobierno invertir más en los programas sociales. El gasto social aumentó de 12.9 % del PBI en 1990 a 16.6% en 2000 (MIDEPLAN 2001). A fines de la década de los noventa, el gasto social per cápita era US\$ 1091, localizando a Chile por encima del promedio de los países de más alto gasto en América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) (Hardy 2002).

Además de este esfuerzo por incrementar el gasto social, el Gobierno de la Concertación introdujo algunos elementos nuevos a la política social chilena. En primer lugar, se continuaría con la focalización hacia los más pobres, pero ya no sería éste el único público objetivo, pues el país también necesitaba de programas más universales. Así, los programas sectoriales tratarían de proporcionar un nivel de vida básico para toda la población, pero serían complementados por programas específicos para grupos especialmente vulnerables. Este esfuerzo incorporó nuevos temas a los anteriormente vigentes (salud, nutrición, educación, pobreza) como el acceso a la justicia, programas contra las drogas, discapacidad, tercera edad, mujeres, etc., además de incorporar herramientas de focalización territorial. El nuevo enfoque de la política social fue

⁶¹ M. del pilar Rozas 195

democrático, concertado y participativo. Por dicho motivo, la asignación del gasto social no solo fue un tema técnico sino de concertación entre grupos sociales y políticos. Durante este periodo también se profundizaron las reformas de la descentralización. Se crearon los gobiernos regionales y se destinaron mayores recursos económicos para su administración. Asimismo, el enfoque buscó incorporar la participación de la población, especialmente en la etapa de ejecución de los programas sociales, pero también en la definición de prioridades, recursos y gestión en el nivel local. El sector privado continúa siendo un actor importante dentro de la ejecución de las políticas, pero aparecen otros actores como las ONG, las fundaciones y las organizaciones de base como ejecutores de programas específicos para los sectores más vulnerables. Finalmente, el Estado se consolida en el rol de regulador sobre la actividad privada en la ejecución de la política social.

3.1.3 Perú

La política social peruana nace durante el gobierno de Manuel Odría entre 1948 y 1956, un dictador de derecha pero de corte populista. Durante su gobierno se implementó una política importante de construcción de obras públicas y se distribuyeron alimentos en las zonas urbano-marginales. Sin embargo, la distribución del ingreso continuaba siendo desigual. Así, al entrar Fernando Belaúnde al gobierno en 1962 implementa medidas como la reforma agraria para mejorar la distribución de la propiedad y el control de precios para mejorar la distribución del ingreso. Durante los subsiguientes gobiernos se siguió en buena medida un modelo de sustitución de importaciones, con breves intermitencias de liberalización comercial. Durante la aplicación de este modelo económico, el Estado se encargó de diseñar, financiar, implementar y controlar los programas sociales. La asignación de recursos provenía de arriba hacia abajo sin que existiese participación de la población. Las principales iniciativas en lo social radicaban en extender la cobertura de la educación y la provisión de salud básica bajo una lógica universal. Sin embargo, generalmente la clase media fue la beneficiaria de esta política, pues eran los que tenían mayor capacidad de articular sus demandas. Por otro lado, la política más común para mejorar la distribución del ingreso fue el control de precios. Pero ya vimos en el capítulo anterior que este modelo colapsó en los tres países cuando las empresas estatales no pudieron seguir manteniendo los precios atrasados, pues se estaban yendo hacia la quiebra. Además, para financiarlas (y para financiar el déficit fiscal) se recurrió a la emisión inflacionaria. La hiperinflación ocasionada por el gobierno de Alan García redujo a la mitad el ingreso mínimo legal en términos reales. Sus políticas en buena cuenta hicieron más pobres a los más pobres.

Fujimori, al ser consciente que se aplicaría un fuerte paquete económico para tratar de enmendar el desgobierno dejado por García, debía diseñar e implementar una estrategia que le permitiera proteger a los más necesitados de los efectos del ajuste. Así, el gobierno optó por primera vez en su historia a articular programas sociales directamente orientados a los más pobres⁶². La lógica detrás de los programas focalizados era asegurar una red de protección social temporal para los más desvalidos, la cual sería retirada poco a poco tan pronto se recuperara la economía. La primera experiencia peruana fue el Programa de Emergencia Social (PES), el cual fue suspendido por falta de fondos a los siete meses de su inicio. El principal problema fue la falta de financiamiento, pues el Estado estaba quebrado y no tenía acceso al crédito externo (gracias a la moratoria unilateral proclamada por García). La ausencia del Estado durante el progresivo descalabro económico ocurrido durante los 90 fue compensada por las organizaciones de la

⁶² El Perú tiene poco tradición en política social. Existen pocos programas anteriores a la era de Fujimori como el programa Cooperación Popular (COOPOP). Uno de sus programas fue el PAIT (Programa de Apoyo al Ingreso Temporal) durante el gobierno de Alan García. Este fue un programa de empleo donde el gobierno pagaba a los beneficiarios el sueldo mínimo para trabajar en obras públicas (limpieza e infraestructura).

sociedad civil a través de las ollas comunes, los comedores populares (estimados en 1700 hacia 1990) y los comités de vaso de leche (3500 a nivel nacional)⁶³.

A partir de 1991 se implementa este nuevo marco de política social. Se crean el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), organismo que canalizaría fondos para la construcción de pequeños proyectos en zonas de extrema pobreza y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) para elevar el nivel nutricional de la población más necesitada. Este programa tuvo a su cargo los comedores populares (para adultos) y los comedores infantiles (para madres y niños menores de 6 años). Una característica del sistema implementado por Fujimori fue la concentración de la ejecución de estos programas (y por lo tanto del presupuesto y gasto sociales) en el Ministerio de la Presidencia - MIPRE (en buena cuenta un ministerio de desarrollo social). La lógica detrás de este hecho era la eficiencia y economías de escala que se podían lograr al centralizar la canalización del gasto social. Sin embargo, este sistema tuvo dos fallas graves: la descoordinaciones entre la ejecución de la políticas sectoriales y las del MIPRE, lo que ocasionaban duplicaciones de esfuerzos y de gastos administrativos; y la más nefasta de todas, el clientelismo. Este vivió su peor momento cuando durante la campaña de re-reelección de Fujimori, los beneficiarios del PRONAA eran pagados y llevado en camiones a las manifestaciones del entonces presidente.

Al establecerse Toledo en el gobierno, tardó dos años para deshacerse de la lógica populista que él también deseaba implementar. A través de una serie de promesas incumplidas, escándalos públicos sobre casos de nepotismo y corrupción en la familia presidencial y el partido de gobierno, el presidente Toledo goza de una popularidad que rodea el 10%. A pesar que la situación macroeconómica es buena, la situación política no lo es. A mi parecer existen tres motivos claros: evidentes errores políticos del presidente; una prensa independiente, que a veces colinda con las regiones de la oposición y la falta de una clara mayoría en el congreso a favor del partido de gobierno. A diferencia de la época de Fujimori, vemos que los escándalos políticos llegan a los medios, estableciéndose así mecanismos inmediatos de fiscalización. La falta de una clara mayoría, si bien ha trabado iniciativas buenas, también ha servido para que exista mayor conciencia de la falta de impunidad que gobernó el Perú durante la década de los noventa.

En diciembre de 2002 los principales partidos políticos y representantes del acuerdo nacional firmaron el Acuerdo Nacional, documento que plasma la política de desarrollo que deberá seguir el país. Se proponen metas ambiciosas como el incremento del gasto en Educación hasta el 6% del PBI, de la recaudación hasta 18% del PBI. A su vez se plasma a la inversión privada como el motor de la economía y del crecimiento, se propone diversificar la oferta exportable, mantener una mayor eficiencia, transparencia e independencia de la política económica, así como la progresiva descentralización administrativa y fiscal de las labores estatales. Por el lado social, se busca garantizar acceso igual de oportunidades para todos los ciudadanos, así como fomentar el trabajo, educación, salud y vivienda dignos.

Este documento ha tenido un impacto inmediato en la manera de hacer política social en Perú. Durante los últimos dos años se ha intensificado la labor del ente tributario (SUNAT), aumentando la presión tributaria de 12.8% del PBI en 2001 a casi 14% en 2003. A su vez, el Ejecutivo ha declarado austeridad fiscal total (y gracias a los factores antes mencionados, los peruanos están exigiendo mayor rendimiento de cuentas) para poder expandir el gasto hacia los sectores prioritarios como educación y lucha contra la pobreza. El Congreso se ha *contagiado* de esta iniciativa, reduciendo su presupuesto y renunciando a diversas bonificaciones, como la

⁶³ Parodi (2000) ,op. cit., p. 356.

escolaridad. A su vez, se ha reducido el número de programas sociales ejecutados por el Estado y se han concentrado mayormente los esfuerzos en los comedores infantiles (PRONAA), el Sistema de Seguro Integral (SIS) para menores de edad y madres gestantes, y el programa de empleo temporal y creación de infraestructura, A Trabajar Urbano.

La existencia del Acuerdo Nacional es un buen punto de partida. Existe un documento escrito, puntual que guiará la política económica y social del Perú, siempre y cuando los actores que lo firmaron se mantengan en vigencia dentro de la política nacional, lo cual no ha sido común durante la historia de la República Peruana. El actual momento es muy importante para el Perú, pues es en cierta medida parecido al primer gobierno de la Concertación chileno. Luego de una dictadura, se está buscando trazar una ruta hacia el desarrollo, un plan de largo plazo donde exista una feliz coincidencia entre la economía de mercado y la política social eficiente. Solo el tiempo dirá si esta iniciativa logrará sus objetivos. Por el bien del Perú, esperemos que sí.

3.2- Indicadores Sociales: una visión comparativa

Analizaremos, a continuación, algunos de los principales indicadores sociales para determinar parámetros de comparación entre los tres países.

3.2.1.- El gasto social

Como podemos apreciar en el cuadro 2, las diferencias en el gasto social entre Perú y los otros dos países son abismales. Si bien la cifra de Perú no incluye el gasto previsional, este es apenas el 3.4% del PBI en 2002, de acuerdo a la información de Ministerio de Economía y Finanzas. Así, si lo sumamos al gasto social (salud, educación y programas de alivio a la pobreza), vemos que para 2002 sumaban 11.8% del PBI⁶⁴, una cifra razonablemente mayor, pero aún 5% debajo de Chile y 9% debajo de Argentina en 2000. Perú asigna poco dinero al gasto social pues su recaudación tributaria ha sido históricamente baja y particularmente vulnerable a las crisis económicas. Luego de la debacle del gobierno de García, el Estado peruano apenas avocaba el 3.1% del PBI al gasto social, lo que se traducía en US\$ 12 per cápita anual⁶⁵. Gracias al crecimiento económico, hacia 1995 esa cifra había aumentado a US\$ 145 y actualmente se aproxima a US\$ 246⁶⁶.

Cuadro 2
Gasto Social como % del PBI

Año	Argentina	Chile	Perú
1980	16,1	15,0	4,6
1989	17,2	12,9	3,1
1990	20,9	13,8	4,5
1996	20,1	14,2	6,5
1999	21,5	16,5	7,9
2000	21,0	16,6	8,1

Nota: El Perú no incluye el gasto previsional. Los otros dos países si lo incluyen.

Fuentes: ver nota al pie⁶⁷.

⁶⁴ Las cifras utilizadas en el acápite 3.2.1 provienen de las fuentes del cuadro 2.

⁶⁵ INEI (1995) Compendio de Estadísticas Sociales 1994-1995. Lima: p. 26.

⁶⁶ Cálculo propio a partir de la información del portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía.

⁶⁷ Argentina: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social – Ministerio de Economía (1998) Caracterización y Evolución del Gasto Público Social Periodo 1980-1997. Cuadro 1.2; Dirección de Gastos Sociales Consolidados – Ministerio de Economía (2001) Caracterización y Evolución del Gasto Público Social 2000. Cuadro 1.2.

Chile: Raczynski (1996) MIDEPLAN (2001). El Gasto Social en Chile. www.mideplan.cl/estudios/gastogloba.pdf p. 14. Perú: Instituto Cúanto (2002). Anuario Estadístico. Perú en números. Cuadro 30.36; Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas. <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/>

Chile ha evolucionado positivamente luego de la salida de Pinochet. Según Raczynski (1996: p47), el gasto social chileno fluctuaba entre 20% y 25% del PBI en la época de Allende. Hacia 1980, esa cifra bordeaba el 15% del PBI. Como hemos visto anteriormente, la prioridad de esa época fue la austeridad fiscal, motivo por el cual el gasto en política social mantuvo esa tendencia decreciente. Inclusive durante el último año del gobierno de Pinochet, se cortaron y devolvieron impuestos en vez de gastar más en política social, ocasionando un recalentamiento inflacionario innecesario en la economía. Los gobiernos de la Concertación lograron la austeridad fiscal, el crecimiento y el incremento en la recaudación necesarios para avocar ese dinero a un mayor gasto social, acercándose cada vez más a los niveles argentinos. Hacia 2001, el gasto social per cápita chileno se situaba en US\$ 1059 (Hardy 2002)

El gasto social argentino ha sido históricamente uno de los más altos de América Latina. A pesar de intentar retirarse del área de la provisión de los servicios directos, el gasto social Argentino continuó siendo alto durante la década neoliberal de los noventa (alrededor del 20% del PBI). Lo Vuolo (2002:23) explica este hecho debido a tres factores: la expansión del gasto en provisión social por el envejecimiento de la población, la expansión de la cobertura en educación y el factor de costos de provisión de los servicios, especialmente en el sector salud. Si desglosamos el gasto social argentino por componente, durante la última década el gasto en Educación fue aproximadamente 4.5% del PBI, el de Salud 4.8% (incluye el componente estatal de casi 2% y el de las obras sociales de 2.8%), mientras los gastos provisionales bordearon casi el 8% del PBI (o sea casi el total del gasto social peruano sin provisiones). En el año 2000, el gasto social per cápita era US\$ 1,580.

Por otro lado, el gasto en Educación chileno se situaba en 4.2% del PBI para 2000, luego de haber estado en 2.5% del PBI en 1990⁶⁸ y el gasto en Salud en 2.9% del PBI para 2000, luego de comenzar la década de los noventa en 2% del PBI⁶⁹. En el caso peruano, el gasto en educación actualmente bordea 3.7% del PBI y el gasto en salud es aún bastante pobre con 1.3% del PBI. Podemos concluir entonces que Chile y Argentina están definitivamente a otro nivel de gasto social que Perú, y que Chile ha recogido los frutos de la política económica, permitiéndole gastar más en la política social. A continuación veremos algunos indicadores sobre el nivel de vida en los tres países. A priori, podríamos plantear la hipótesis que la calidad de vida de Chile y Argentina será mucho mayor a la de Perú, debido a que históricamente el gasto social ha sido mayor en estos dos países.

3.2.2.- Pobreza e indicadores de calidad de vida

La pobreza por ingresos fue históricamente muy baja en Argentina. En 1970, el porcentaje de pobres era tan solo 8% (Altimir 1982). En octubre de 1974, la pobreza en el Gran Buenos Aires era tan solo 4.7%, mientras la indigencia o pobreza extrema era apenas del 2.1%⁷⁰. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, en mayo del 2003 el 54.7% de la población urbana a nivel nacional era pobre y el 26.3%, indigente. Durante la cúspide de la crisis, en octubre del 2002, dichas cifras fueron 57.5% y 27.5% respectivamente. A pesar de este hecho, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas ha disminuido de 22.3% en 1980 a 14.3% en 2001, de acuerdo con el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Durante los últimos 30 años la pobreza por ingresos ha seguido los movimientos de los ciclos económicos, pero ha crecido rápidamente durante las recesiones y decrecido más lentamente durante las expansiones. Así, de

⁶⁸ MIDEPLAN. <http://www.mideplan.cl/estudios/gastoeduc.pdf>. p. 9.

⁶⁹ MIDEPLAN <http://www.mideplan.cl/estudios/gastosalu.pdf> p. 9.

⁷⁰ Cambio Cultural (2003). Nuevos pobres, pobres NBI y desigualdad del ingreso. Noviembre. Buenos Aires. www.cambiocultural.com.ar

acuerdo con las cifras del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), la pobreza en el Gran Buenos Aires fue alcanzando pisos cada vez más altos: 4.7% en 1974, 12.7% en 1986, 16.8% en 1993, 25.9% en 1998%, hasta el nivel actual superior al 52%. Según la EPH de octubre de 1989, 47.3% de la población del Gran Buenos Aires se encontraba debajo de la línea de la pobreza. La situación mejoró hasta mayo de 1994, cuando la pobreza se había reducido al 16.1%. Sin embargo, desde esa fecha la pobreza ha venido creciendo ininterrumpidamente, con una levísima mejora en 1998. Esta tendencia ha sido similar a nivel nacional.

Chile presentaba hacia 1969 una tasa de pobreza de 17% y una tasa de indigencia de 6% (Raczynski 2002: 2). Según los datos del MIDEPLAN, luego de las crisis de 1975 y 1982 y la aplicación del modelo neoliberal, la cifra de pobreza bordeaba el 45% y la indigencia el 25%. En 1990 la pobreza había disminuido a 38.6% y la indigencia a 12.9%. Para el año 1998, luego de 8 años de crecimiento promedio de 7%, la pobreza había disminuido a 21.7% y la indigencia a 5.6%. Actualmente la pobreza chilena se sitúa en 17%.

El Perú ha tenido históricamente altos niveles de pobreza, relacionados mayormente con el ámbito rural. Hacia comienzos de la década de los setenta, la tasa de pobreza bordeaba el 50%. Para 1985, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV), la pobreza había disminuido a 41.6%, siendo los pobres extremos 18.4%. Luego del gobierno de Alan García y del paquete de ajuste, en 1991 dicha cifra había aumentado a 57.4%, siendo el porcentaje de pobres extremos 26.8%. Gracias al crecimiento económico de la primera parte de la década se logra reducir la población pobre a 50.7% (14.7% pobres extremos, una reducción importante gracias a la labor de los programas focalizados). Sin embargo, luego de la recesión de 1998 -1999, la pobreza había aumentado a 54.1%, manteniéndose el número de pobres extremos casi constante. El crecimiento de los últimos 2 años ha logrado aminorar ligeramente la pobreza, sin embargo la cifra rodea el 52%. Observamos dos fenómenos curiosos en la evolución de pobreza en el Perú. Al parecer, al igual que en el caso argentino, las recuperaciones no son tan fuertes como las crisis, por lo que existe un nivel inicial de pobreza cada vez mayor. En otras palabras, las crisis están sistemáticamente excluyendo cada vez a más personas, transformándolas en pobres de manera permanente. El otro fenómeno anecdótico es que en 1985, Perú tenía menos población pobre e indigente que Chile. Sin embargo, mientras una economía se estaba yendo para arriba, la otra se estaba yendo hacia lo más bajo. A continuación analizaremos algunos resultados de la evolución de la política económica y social en los tres países.

Cuadro 3
Indicadores de Calidad de Vida - Periodo 1994 -2000

	Argentina	Chile	Perú
Cobertura escolar primaria (% del grupo de edad)	107	103	103
Analfabetismo (población mayor a 15 años)	3	4	9
Acceso a agua potable (% de la población)	79	94	76
Desnutrición (niños menores a 5 años)	5	1	8
Expectativa de vida	74	76	69
Mortalidad infantil (por 1000 nacimientos)	17	10	32
% de nacimientos atendidos por profesionales	-	100	56

Fuente: 2002 World Development Indicators CD-ROM, World Bank

Es claro que tanto Argentina como Chile se encuentran en otro nivel de calidad de vida que Perú. Esto era de esperarse, dado que tradicionalmente ambos países han tenido un gasto social (sobre todo en educación y salud) bastante más grande que el peruano. Estos indicadores han mostrado tendencias positivas en todos los casos y en todos los países. Sin embargo, Perú ha hecho avances importantes en materia de cobertura escolar, desnutrición, mortalidad infantil. Según los World Development Indicators 2002, para el periodo 1970-1975 la cobertura escolar primaria peruana era 78%, mientras la argentina era 96% y la chilena 94%. Durante el mismo periodo, la desnutrición de niños peruanos menores a 5 años era 16%, mientras era casi inexistente en los otros dos países. La mortalidad infantil peruana en el periodo 1970-1975 promediaba 96 por 1000, mientras Argentina promediaba 43 por mil y Chile 55 por mil. Cabe destacar también que Chile ha sobrepasado a Argentina en varios de estos indicadores gracias a la bonanza económica y la política social implementada durante los noventa.

Podemos concluir en algunas ideas bastante simples, pero que explican en buena medida la situación actual de la calidad de vida de los países.

- **Perú es y ha sido un país de menor desarrollo social que Chile y Argentina.** Perú no contó con la tradición mutualista europea y la alta calidad de vida argentina de comienzos de siglo. Tampoco contó con una política social articulada al nivel de la chilena, y menos desde la década de los setenta. Por el contrario, la articulación de la política social es algo relativamente nuevo, desde el primer gobierno de Fujimori. Además, Perú se encuentra 16 años atrasado con respecto a Chile en la aplicación del modelo de economía de mercado. Por lo tanto, es solo lógico que el se demore un poco más de tiempo en lograr sus objetivos económicos y sociales.
- **La pobreza en Chile y Argentina es coyuntural; la pobreza en Perú es estructural.** Argentina y Chile han tenido tradicionalmente bajas tasas de pobreza. Si en algún momento han tenido altos niveles de pobreza (o los tienen actualmente) se han podido recuperar (o se podrán recuperar) en un tiempo relativamente corto. Este hecho tiene que ver con que ambos países cuentan con mejor nivel de capital humano (mayor acceso a educación, salud, menores niveles de analfabetismo, menores niveles de desnutrición), lo cual les permite reincorporarse al mercado laboral una vez que este comienza a reactivarse. Cabe destacar que esta aseveración en el caso de Argentina no ha funcionado de manera automática, pues luego de sendas reactivaciones disminuyó el desempleo pero no en la medida que las crisis lo crearon. Por el contrario, Perú lidia con un nivel de pobreza más o menos constante durante los últimos 30 años, que fue cuando primero se midió. Este hecho tiene que ver con una población excluida de la economía moderna, sin oportunidades de insertarse en ella por baja educación o nutrición. Ocurre así en el Perú, y no en los otros dos países, el fenómeno de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Conclusiones: lecciones sobre el pasado y sugerencias para el futuro

El verdadero modelo neoliberal, el “fundamentalista de mercado”, fue aplicado en los EEUU de Reagan y el Reino Unido de Thatcher y sus resultados sociales, como vimos en el capítulo 1, no fueron buenos. El modelo de economía de mercado ejecutado por Chile en el 73 antecede a ambos experimentos neoliberales, y difiere en algunos puntos (sobre todo en la política social focalizada) de estos dos e inclusive del modelo del Consenso de Washington sugerido por Williamson (Chile aplicó un tipo de cambio fijo hasta 1982). En ese sentido, discutir sobre política económica y social arguyendo que estos modelos, o el de la Argentina de Cavallo y Ménem, o el Perú de Boloña y Fujimori son exactamente lo mismo es un error ocasionado por falta de información. Si bien todos estos modelos tienen en la economía de mercado su pilar básico, existen diferentes matices en cada uno de ellos respecto al rol del Estado, la política monetaria, fiscal, cambiaria, comercial, financiera y social.

Para mí queda claro que el modelo del Consenso de Washington, basado en buena medida en el modelo chileno aplicado por el gobierno de Pinochet, es, por lo menos, un buen esquema de lo que los países latinoamericanos debían hacer en ese momento. No poseemos un estado contrafactual para determinar que hubiera sido de Argentina o Perú si hubiesen aplicado un modelo diferente. Sin embargo, el problema inflacionario de ambos países no dejaba mucha opción para otras salidas. Vemos que el modelo chileno controló la inflación y ha venido funcionando aceptablemente, generando desarrollo y mejorando los indicadores sociales, sobre todo durante la última década. Por el contrario, luego de 14 años, Perú tiene casi igual número de pobres que cuando comenzó este nuevo experimento, mientras Argentina atraviesa la peor crisis de su historia, con tasas de pobreza superiores al 50%. Esto es algo inaudito para el país que contaba con, tradicionalmente, la mejor calidad de vida en América Latina. Dentro de esta sección me gustaría plantear algunas ideas sobre porqué considero que el modelo ha funcionado mejor en el caso chileno.

Chile les lleva 16 años de ventaja a ambos países. Se saltó el populismo y los déficit fiscales que vivieron Perú y Argentina en los setenta y ochenta, y viene aplicando, con algunas correcciones en el camino, la misma política de economía de mercado, pro-exportadora, hace 30 años. Luego de 16 años de aplicación del modelo, había sufrido dos crisis económicas y sociales fortísimas. Aún así, gracias a una visión clara del objetivo final, ha persistido y los resultados se comenzaron a ver recién a partir de la segunda mitad de los noventa. Si bien aún faltan mejorar la distribución de ingresos en la economía e incluir a los actores excluidos del crecimiento, el país se encuentra en una posición expectante de cara a convertirse en una nación desarrollada⁷¹. Con esta afirmación no quiero sugerir que todos los países que apliquen el modelo deben pasar por una crisis como la chilena en 1982 o la argentina en 2001. Por el contrario, las naciones deberían aprender de estos errores para no repetirlos. Lo que si es importante es tener una meta de largo plazo. Chile confirmó que la tenía cuando el Gobierno de la Concertación decidió no descartar el modelo sino mejorarlo, incorporando la dimensión social. ***Lección N°1: la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Los agentes económicos reaccionan positivamente a la estabilidad económica y de reglas de juego. Esto incentiva la inversión y el ahorro de largo plazo, que son indispensables para el crecimiento.***

En los países en desarrollo se necesitan aplicar políticas pragmáticas, que se adapten a la realidad del país, y no aquellas basadas en “dogmas incuestionables” escritos en libros de texto, donde los mercados son perfectos casi por arte de magia. Las naciones emergentes presentan mercados

⁷¹ Según Beyer y Vergara (2000), en el 2012 el PBI per cápita estará cercano al de Portugal, en el 2016 al de Nueva Zelanda y en el 2023 al de España.

imperfectos con diversas externalidades. En este caso, el rol regulador del Estado es mucho más importante que en las naciones desarrolladas. El mercado internacional es feroz con los países que no están preparados para competir en él. Los agentes económicos buscan oportunidades para maximizar su rentabilidad y van a hacer todo lo que esté a su alcance para lograrlo. En ese sentido, es el deber del Estado proteger a su economía sin llegar a perjudicarla, excluyéndola de los beneficios del mercado. Debe buscarse, entonces, un equilibrio sensato entre las leyes del mercado y el bienestar de la nación. Los países que han logrado colocarse en la senda del desarrollo económico lo han hecho participando en la economía de mercado mientras el Estado cumplía el rol de regulador y promotor, más no de actor económico directo. Chile fue el primer país donde se aplicó el modelo neoliberal en América Latina y experimentó las crisis características de las economías que se van muy hacia la derecha; es decir, liberalizó varios aspectos de su economía de manera muy apresurada. En el caso de la crisis 1975, la economía era muy vulnerable a los precios de los commodities y aún combatía la inflación. Durante la crisis de 1982, la economía seguía vulnerable a la variación del precio del cobre, pero además fue afectada por el shock externo de la crisis de la deuda externa de América Latina. Su posición era muy vulnerable pues tenía tipo de cambio fijo y una cuantiosa deuda externa de corto plazo de la banca comercial privada. Chile aprendió de estos errores, instauró una regulación financiera bastante más fuerte, y esto le permitió no sufrir un impacto tan marcado durante la Crisis Rusa de 1998. Además, ha hecho bastante en el campo de la diversificación de sus exportaciones, pues el cobre es ahora el 40% del valor exportado, cuando era casi el 75% durante la época de Allende. ***Lección N°2: las posiciones dogmáticas no tienen cabida en un contexto económico cambiante y dinámico. Chile se adaptó y modificó aquello que no funcionaba en su modelo neoliberal original.***

Perú aprendió de los errores chilenos y no utilizó el tipo de cambio fijo ni abusó de la deuda de corto plazo. Pudo así sobrevivir 14 años de “neoliberalismo” sin ninguna crisis financiera grave y es actualmente considerada por los analistas internacionales como una de las economías más sanas de América Latina. Por el contrario, Argentina abusó de la deuda externa y del déficit fiscal dentro del marco de un tipo de cambio fijo que se atrasó, ocasionando una situación financiera extremadamente vulnerable. El manejo irresponsable de la política económica fue un problema político y de gerencia propio de la Argentina y no del modelo en sí. El peso debió ser devaluado en 1999 después de la devaluación del real brasilero. Ménem decide en contra de esta medida pues hubiese resultado impopular durante su campaña para la segunda reelección, la que al final nunca ocurrió. De la Rúa tampoco solucionó el problema tomando “el toro por las astas”. La devaluación fue inevitable y la llevó a cabo Duhalde en enero de 2002, casi tres años después de la crisis brasilera. La política timorata de los gobernantes ocasionó un sufrimiento adicional innecesario (y probablemente de mayor magnitud al que hubiese ocurrido en 1999) al pueblo argentino. ***Lección 3: la política económica debe tratarse con extremo cuidado y ser monitoreada constantemente. Cuando se detectan desequilibrios peligrosos, deben ser resueltos de inmediato. Dejarlos pasar solo logra que el tratamiento termine siendo peor que la enfermedad.***

El modelo del Consenso de Washington ha mostrado algunas deficiencias en su aplicación en América Latina, las que han repercutido en el área social. Dos de sus postulados, la liberalización comercial y la liberalización de flujos de inversión extranjera directa, particularmente, causaron estragos inmediatos en el empleo y la pobreza. El primero ha quebrado empresas nacionales en los tres países, incentivado las importaciones y ocasionado, en menor o mayor medida, déficit comerciales y de cuenta corriente. La liberalización comercial se llevó a cabo de manera muy rápida y se debió evaluar socialmente las ganancias (para los consumidores) y pérdidas (para los productores y empleados) para tomar una mejor decisión. El caso argentino es particularmente

crítico pues, al ser una economía bastante cerrada dependiente de la industria nacional, la liberalización comercial ha ocasionado un problema de desempleo endémico hace 7 años, que probablemente derive en un problema de subempleo crónico como en Perú. Por otro lado, la liberalización de flujos extranjeros ocasionó la crisis chilena en 1982. Elevó el desempleo al 30% y la indigencia a ese mismo nivel. Le costó 6 años de crecimiento constante a un promedio de 7% para recuperar el PBI per cápita de 1981. En el caso peruano, el efecto recesivo de la Crisis Rusa en 1998, además de los efectos del Fenómeno del Niño, hizo retroceder los logros en materia de lucha contra la pobreza del periodo 1991-1997 y se ha mantenido este mayor nivel de pobreza durante los últimos 5 años. Esto nos demuestra que, bajo el modelo del Consenso, la población pobre es más vulnerable a las crisis que a las bonanzas. Es decir, los shocks negativos afectan mucho más a la población pobre que los shocks positivos. ***Lección 4: La mejor política social es una buena política económica. Para combatir la pobreza hay que generar riqueza para todos. Se deben procurar tasas de crecimiento saludables (7% anual) por periodos extendidos de tiempo y evitar, por todos los medios, las recesiones, pues éstas acarrear un costo de oportunidad para las economías emergentes: lo que dejan de crecer mientras llegan al punto en que estaban antes de la crisis.***

La política social chilena ha mostrado una coherencia lógica a través de los últimos 30 años. En un primer momento, cuando era necesario reducir el déficit fiscal, se optó por focalizar el gasto social sobre la población más vulnerable (pobres extremos, madres y niños pequeños, escolares de educación primaria) de manera que no estuvieran en desventaja para competir una vez que la economía estuviera creciendo y generando empleo. Se logró cobertura absoluta en la educación primaria, se redujo drásticamente la desnutrición y se eliminó por completo la desnutrición crónica. Se privatizaron y descentralizaron aspectos importantes de la política social como la salud y la educación, dejando al Estado solo el rol de atender a los más necesitados. Cuando llega al poder el primer Gobierno de la Concertación, consideró necesario ampliar el rol de la política social e incluir a otros segmentos de la población que también se encontraban excluidos. Era menester, sin embargo, mantener el equilibrio fiscal, por lo que se planteó una reforma tributaria para financiar la reforma social. Este proceso se realizó dentro de un contexto institucional favorable, donde los diversos actores políticos pudieron opinar y elaborar una visión común. Esta concertación ha sido bastante difícil de lograr en el Perú. Este es el principal motivo por el que Fujimori consideró imperativo cerrar el Congreso en 1992. La experiencia chilena muestra que sí es posible concertar en un contexto democrático. Sin embargo, no debemos desestimar que quizás las reformas de Pinochet no hubieran podido realizarse bajo este contexto. Es difícil pensar que un régimen electo hubiera sobrevivido dos crisis de la magnitud de las de 1975 y 1982. En Argentina, De la Rúa fue depuesto por menos. No podemos especular que hubiese sido de Chile sin las reformas de Pinochet, pues no tenemos una máquina del tiempo. Pero es claro que la continuidad del modelo por los presidentes democráticos ha colocado a Chile en una posición expectante. ***Lección N°5: la política social necesita coherencia y continuidad, al igual que la política económica. Para ello, el liderazgo ejercido por los diseñadores de la misma es vital, pues en contextos democráticos es necesario concertar con los demás actores para que se continúe con el mismo modelo en el largo plazo.***

Queda claro, por las tasas de pobreza y desempleo de Argentina y Perú, que las Reformas de Primera Generación del Consenso de Washington no fueron suficientes para mejorar la calidad de vida de la población y posicionar a los países en la vía del desarrollo. Por lo menos en el caso peruano, es imposible pedir que 10 medidas económicas “mágicas” diseñadas en Washington D.C. solucionen los problemas de un país que viene tambaleándose desde su independencia. Existen otros desafíos de vital importancia para el Perú. El primero de ellos es elevar el nivel de capital humano. Un país no puede desarrollarse si la mitad de su población está permanentemente

excluida, mal educada y poco saludable. Es preciso realizar el mismo esfuerzo que se hizo en Chile para tratar de elevar el nivel de vida de aquellos más vulnerables. Dado el contexto fiscal actual, es difícil aumentar el gasto social. Esto implica que se debe usar mejor el dinero que se tiene evitando filtraciones y rediseñando los programas actuales. Asimismo, es imposible pensar que un país se puede desarrollar sin instituciones. El Poder Judicial peruano es bastante débil y su credibilidad ante la población es casi nula. Los gobernantes (presidentes, congresistas, ministros) han mantenido la tradición de estar por encima de la Ley. Es claro que sin un código básico que **todos** respeten no habrá orden. Si no hay orden, no hay inversión. Sin inversión no hay crecimiento y sin crecimiento persiste la pobreza. Otra propuesta interesante sería la creación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de lucha contra la corrupción. Estas medidas serían muy beneficiosas tanto para el Perú como para la Argentina. Las propuestas administrativas caen dentro del espectro de la Reformas de Segunda Generación, o, como se le denomina en el Perú, Reforma del Estado. ***Lección 6: las reformas económicas no van a generar riqueza en el país si no existen instituciones fuertes. Tanto las reformas de primera como segunda generación son necesarias para lograr el desarrollo económico, tal como ocurrió y viene ocurriendo en el caso chileno.***

Bibliografía

Avogadro, Marcelo (2000). Capítulo XVIII: El Sector Externo en Alicia Caballero y otros. *Economía Argentina en Presente y Futuro*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

Banco Central de Reserva del Perú. Memorias Anuales. años 1970-2002

Banco Mundial (2003). Argentina at a Glance. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2003). Chile at a Glance. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2003). Peru at a Glance. Washington D.C.: Banco Mundial.

Becker, Gary (2002). El déficit argentino causó el desastre. en www.cato.org. Washington D.C.: The Cato Institute.

Brenta, Noemí (2000). Capítulo XXI – Convertibilidad en Caballero, Alicia y otros; *Economía Argentina en Presente y Futuro. Segunda Edición*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina

Bulacio, José y Domingo Ferulo (2002). El déficit fiscal en Argentina y sus consecuencias macroeconómicas. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán. Mimeo.

Burki, Javed y Guillermo E. Perry (1998). Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Damil, Mario y Roberto Frenkel (1993). Restauración democrática y política económica argentina 1984-1991 en Morales, Juan Antonio y Gary McMahon (eds.). *La política económica en la transición a la democracia: lecciones de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: CIEPLAN

Ffrench-Davis, Ricardo (2001). Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile. Santiago: Dolmen Ediciones.

French Davis, Ricardo y Raúl Labán (1996). Macroeconomic Performance and Achievements in Chile. En Pizarro, Crisótomo, Raczynski, Dagmar y Joaquín Vial. "Social and Economic Policies in Chile's Transition to Democracy".

Hale, David (2002). Why Argentina Failed en *The International Economy*, Primavera 2002. Washington D.C.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. www.ine.cl

Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina. www.indec.mecon.ar

Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú. www.inei.gob.pe

Krugman (2002). For Richer en New York Times. 20/10/2002. New York.

LoVuolo, Ruben (1995). Welfare state in the contemporary argentina: an overview. Democracy and Social Policy Series. Working Paper N°5. Primavera. Notre Dame: Kellogg Institute.

Lo Vuolo, Ruben, Alberto Barbeito y Corina Rodríguez (2002). La inseguridad socio-económica como política pública. Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina. Buenos Aires: CIEPP. Mimeo.

Marchesi, Giancarlo y Gonzalo Rosell (1997) Análisis histórico de la serie del PBI peruano. Lima: Universidad del Pacífico. Mimeo.

Meller, Patricio (1996). Un siglo de economía política chilena (1890-1990). Santiago: Editorial Andrés Bello.

Parodi, Carlos (2000). Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes. Lima: Universidad del Pacífico.

Parodi, Carlos (2003). La crisis argentina: lecciones para América Latina. Lima: Universidad del Pacífico.

Piñeiro, Armando Alonso (1994). Historia del Presente. La restauración de la economía Argentina. Entrevista al ministro de Economía de la Argentina Domingo Cavallo. Buenos Aires: Colección Documentos de Historia. Volumen 6.

Raczynski, Dagmar (2002) Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile. Overview para el proyecto Desarrollo Comunitario Autosostenido de la Red CLAPSO del Universidad de Texas en Austin. www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/

Robert Gordon University (1999). An Introduction to Social Policy: The Welfare State. En www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/

Sen, Amartya (1999) El Futuro del Estado de Bienestar en La Factoria N°8. Febrero. Barcelona.

Schydrowski, Daniel y Juan Julio Wicht (1982) Anatomía de un fracaso económico: Perú 1968-1979, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. p.36.

Theberge, Alexander (1999). The Latin American Crisis of the 1980s and its Historical Predecessors. New York: Columbia University (mimeo).

Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram (1985). Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta. Lima: Mosca Azul. p. 40.

Webb, Richard (1972). The Distribution of Income in Peru. Princeton University, Woodrow Wilson School Program in Economic Development, Discussion Paper, N°26.

Williamson, John (2000). What should the World Bank think about the Washington Consensus en *The World Bank Reserch Observer*, Vol 15, N2, Agosto. Washington D.C.: Banco Mundial