

# Conducción económica y alianzas sociales. El caso del Perú

Heinz-Michael, Hauser

---

**Heinz-Michael Hauser:** Economista Y Politólogo alemán. Doctorado por la Universidad de Tubinga, RFA. Ha sido director del programa de apoyo a la investigación socioeconómica de la Fundación Friedrich Ebert en Perú. Actualmente, subdirector del ILDIS Caracas.

---

*Para el gobierno aprista de Alan García, la consolidación de un proceso de crecimiento económico dependía de sus iniciativas y de una amplia gama de actores sociales, que incluía tanto a los sindicatos y al empresariado nacional, como al capital financiero y productivo extranjero. No cabía duda de que el gobierno debía asegurar la transición de la fase de reactivación a la de crecimiento, no sólo mediante políticas económicas, sino también con alianzas adecuadas. Y las alianzas de la primera fase, con los sectores de bajos ingresos y los empresarios orientados hacia el mercado interno, implicaban altos niveles de riesgo, puesto que restringían la gama de nuevas alianzas posibles y aumentaban la presión sobre el gobierno. En el transcurso del proceso, se vio que se carecía de la capacidad de gerencia y de control económico necesarias, así como de alianzas suficientes, precipitándose el fracaso de la política económica gubernamental.*

Al igual que en cualquier otra política pública, en la política económica debe manejarse la perspectiva estratégica y los imperativos coyunturales. El éxito de un gobierno depende del grado en que logre aplicar las medidas dictadas por los imperativos fácticos sin tener que abandonar la perspectiva estratégica del desarrollo. En consecuencia, el gobierno requiere suficiente capacidad de gerencia y control que le permita enfrentar la presión de los imperativos inmediatos, defendiendo el margen necesario para acometer cambios estructurales. Tanto para el control de los imperativos coyunturales como para su superación estructural, el gobierno depende de la cooperación de las «fuerzas sociales», es decir, de alianzas sociales. Por consiguiente, el éxito de un gobierno no depende sólo de su capacidad de gerencia

y control económico, sino también y en alto grado, de su capacidad de concertación. En la mayoría de los casos, la ruptura de las alianzas necesarias, no sólo hace fracasar al gobierno respectivo, sino que detiene también el proceso de desarrollo.

Este problema general cobra vigencia especial en el caso del proceso de desarrollo peruano de los últimos 20 años. En forma simplificada, éste puede caracterizarse como una secuencia de fases expansivas y recesivas y de alianzas variadas entre el Estado y el capital nacional y extranjero, sin que se haya perfilado una perspectiva de crecimiento y desarrollo estables. Partiendo de una estructura industrial fuertemente dependiente de insumos importados, que se había establecido a raíz de la política de sustitución de importaciones demasiado generalizada aplicada desde los años de la década del 50, los procesos de expansión generalmente no se pudieron estabilizar, debido a la falta de financiamiento externo (escasez de divisas). Los ajustes necesarios se realizaron imponiendo políticas de austeridad y aperturas del mercado interno, lo cual reemplazaba transitoriamente la política de sustitución de importaciones e implicaba atraer al capital extranjero. La caída de los ingresos reales, provocada por las medidas de ajuste, debilitaba la base social del régimen, lo cual se cristalizaba en cambios políticos basados en alianzas nuevas. Sin embargo, tales cambios sólo permitían la inversión de tendencias a corto plazo, facilitando la asunción del gobierno por parte de una fuerza política diferente. En este sentido, los ciclos económicos estuvieron acompañados por ciclos políticos.

Según las apariencias, el gobierno aprista tampoco logrará romper esta secuencia cíclica. En la crítica situación económica dejada por el régimen de Belaúnde, el APRA y su candidato presidencial Alan García Pérez se convirtieron en nuevas esperanzas y arrasaron en las elecciones del mes de abril de 1985. Con su política económica «heterodoxa», el gobierno del APRA logró, de hecho, iniciar un proceso de estabilización y reactivación económica, que le permitió extender aún más su base social en las elecciones municipales de noviembre de 1986. Sólo dos años después, hacia fines de 1988, Perú se encontró sumido en la peor crisis económica de su historia, y todo indica que se producirá otro cambio político en las elecciones presidenciales y legislativas fijadas para marzo de 1990.

### ***La estrategia económica y social del gobierno aprista***

¿Por qué fracasó el gobierno aprista en su intento de conducir la reactivación cíclica hacia la vía del crecimiento estable? ¿Fue porque su política económica heterodoxa era «cortoplacista» desde el inicio, o fue porque no pudo controlar adecuadamente los imperativos fácticos que surgían, restringiéndose el margen de acción ne-

cesario para inducir cambios estructurales? ¿Aceleró su propio fracaso debido a su deficiente capacidad de gerencia y control, especialmente frente a los grupos de presión?

**a) La política económica.**

Al inicio de la gestión del gobierno aprista, a finales de julio de 1985, la economía peruana se encontraba en una fase inflacionario-recesiva, es decir, en la finalización del ciclo económico-político del gobierno de Belaúnde. Luego de la grave crisis económica de 1983 y de un fracasado episodio de reactivación, el gobierno de Belaúnde había instrumentado, desde finales de 1984, una política de ajuste de corte recesivo, pero no había logrado controlar la creciente tendencia inflacionaria. En consecuencia, la situación inicial a mediados de 1985 se caracterizaba por una inflación fuerte y creciente, capacidad instalada ociosa, reservas internacionales relativamente importantes con un tipo de cambio subvaluado y altas tasas de desempleo y subempleo, con niveles de sueldos y salarios reales muy bajos y en pleno proceso de contracción. Esto implicaba objetivos claros para la política económica del gobierno aprista:

- Desde la perspectiva coyuntural, había que frenar la inflación e iniciar un proceso expansivo.

- Desde la perspectiva del crecimiento, había que consolidar la expansión cíclica en el mediano plazo.

Para alcanzar estos objetivos, el gobierno aprista instrumentó una política económica heterodoxa, que oponía al ajuste ortodoxo, basado en la austeridad, la reducción de la inflación mediante la expansión:

- La inflación no se combatió como inflación de la demanda, sino como inflación de costos, estabilizando así los precios básicos (costos de producción): los precios de bienes y servicios fueron fijados (sector público) o controlados (sector privado), el tipo de cambio (precios de importación) fue congelado, y los intereses (costo del crédito) e impuestos indirectos, fueron reducidos.

- El proceso de expansión se inició en base a aumentos de la liquidez, los sueldos y salarios, además de programas de empleo y estímulos a la creación de puestos de trabajo. Junto con la reducción de los costos de producción, se pretendía consolidar los beneficios empresariales (a pesar de los controles de precios). Estas medidas no sólo aumentarían el ahorro interno (a pesar de la reducción de las tasas de interés),

sino que lo transformarían directamente en inversiones productivas, al sostenerse la expansión de la demanda.

Ciertamente, esta política de estabilización y reactivación cíclica podía tener éxito bajo las condiciones reinantes al comienzo del gobierno, aunque sus perspectivas a mediano plazo no estaban ciertas:

- La inflación sólo podía contenerse en forma duradera si los costos de producción se mantenían estables o su aumento no hacía subir los precios y si la expansión de la demanda se podía limitar o cubrir flexiblemente, mediante la expansión de la producción (para evitar cuellos de botella productivos).

- El proceso de expansión sólo se podía consolidar si se disponía de importaciones (divisas) suficientes y cierta capacidad instalada ociosa.

Dada la estructura de producción dependiente de la importación, se sabía de antemano que un proceso de expansión global llegaría a su techo de financiación externa si no se lograba reducir la demanda o aumentar el ingreso de divisas. Este objetivo se podía alcanzar frenando la tendencia a la importación y la exportación de capital (servicio de la deuda externa, fuga de capitales) y estimulando la tendencia a la exportación así como la importación de capitales (inversión privada directa, crédito externo, etc.). Los autores de la política económica heterodoxa decidieron limitar el servicio de la deuda pública (objetivo: 10% del ingreso por exportaciones), por una parte, y reestructurar la economía, a fin de reducir las importaciones agrícolas e industriales y aumentar las exportaciones de productos industriales.

También se perfilaba, desde el comienzo, el agotamiento de la capacidad instalada ociosa en el transcurso del proceso expansivo. En consecuencia, la política heterodoxa estaba orientada a controlar el aumento real de la demanda y ampliar la capacidad instalada mediante inversiones. Manteniendo, al mismo tiempo, una oferta suficiente de divisas (tipo de cambio estable), se pretendía aliviar las presiones inflacionarias.

Partiendo de estos factores determinantes de un exitoso proceso de expansión a mediano plazo, la política económica heterodoxa puede ser dividida en dos fases.

Después de una fase de estabilización y reactivación de corto plazo, el proceso expansivo debía ser conducido a una fase de crecimiento consolidado, para no caer

en política de ajuste tradicionales en fases de recesión cíclica. El éxito de esta transición no dependía sólo de una elevada capacidad de gerencia y control político-económico (orientación, plazos y dosificación), sino también del tipo y manejo de las alianzas sociales; ambas condiciones exigían excelencia en el arte de gobernar.

**b) La política de alianzas.**

En su primera fase, la estabilización y reactivación dependía básicamente de la política económica del gobierno, sin necesidad explícita de alianzas con determinados sectores de la sociedad. La expansión de la demanda y la reducción de los costos de producción desencadenarían el proceso expansivo y los controles de precios frenarían la inflación. En consecuencia, el gobierno aprista pudo orientar su política en esta fase a la realización de sus objetivos sociales y la consolidación de su poder político:

- La expansión de la demanda y disminución de la inflación debían aumentar el poder adquisitivo real de las masas y los ingresos de las grandes mayorías populares, asegurando la «base social» del régimen. Las medidas estaban dirigidas fundamentalmente a la base de la «pirámide social», es decir, al 70 por ciento de la población formado por los sectores marginales urbanos y rurales (subempleados del sector informal, comunidades campesinas, etc.). Dado que, en su mayoría, estos sectores no estaban amparados por la contratación colectiva, el aumento de sus ingresos fue principalmente tarea del Estado. En cambio, el aumento del ingreso real de los trabajadores amparados por la legislación laboral se produjo casi «automáticamente», en función de la reactivación económica y del poder de negociación de los sindicatos.

- La disminución de los costos de producción y el aumento de la demanda real, debían estimular especialmente a los empresarios orientados hacia el mercado interno a expandir la producción y las ventas y, en consecuencia, a poner a producir la capacidad instalada ociosa.

En cambio, la consolidación del proceso expansivo y su transformación en un proceso de crecimiento con perspectivas de desarrollo requerían diversas alianzas explícitas:

- La restricción controlada del aumento de la demanda dependía, además de las indicaciones oficiales en cuanto a sueldos y salarios y otras medidas distributivas, de la capacidad conflictiva de los sindicatos y los márgenes de negociación de los empresarios.

- La expansión de la capacidad de producción existente dependía, en gran parte, del sector privado, sobre todo si se quería evitar cargas excesivas a la capacidad financiera del Estado.

- Una situación similar se presentaba en cuanto a la reestructuración del aparato productivo hacia una menor dependencia de divisas y una mayor orientación exportadora.

- La estrategia de alianzas dirigida a cambiar los patrones de consumo dependientes de la importación no se perfilaba con tanta claridad, puesto que no afectaba solamente a los sectores de altos ingresos (clase alta y media alta), sino a la población en general.

- También el aumento de las reservas internacionales mediante importaciones netas de capital escapaba virtualmente al control del gobierno. El Estado no podía evitar la exportación de capital privado («fuga de capitales») ni forzar la importación de capital privado o extranjero. Con la limitación unilateral del servicio de su deuda, Perú no podía soslayar su dependencia básica del capital internacional, financiero y productivo (las empresas y la banca extranjeras, las instituciones financieras internacionales) como importadores de capital.

- En consecuencia, el tipo de cambio real, uno de los precios básicos y costos de producción más importantes, se escapaba también, en gran parte, al control oficial.

La consolidación de un proceso de crecimiento continuo dependía, pues, de una amplia gama de actores sociales, que incluía tanto a los sindicatos y empresarios nacionales como al capital financiero y productivo extranjero. No cabía duda, entonces, de que el gobierno debía asegurar la transición de la fase de reactivación a la de crecimiento, no sólo mediante políticas económicas, sino también con alianzas adecuadas. Y las alianzas de la primera fase (con los sectores de bajos ingresos y los empresarios orientados hacia el mercado interno) implicaban altos niveles de riesgo, puesto que restringían la gama de alianzas posibles y aumentaban la presión sobre el gobierno a tener éxito en la segunda fase. En síntesis, el gobierno tenía que demostrar una alta capacidad de gerencia y control, no sólo en su política económica, sino también en su política de alianzas.

### ***Las fases de la política del gobierno aprista***

#### **a) Reactivación exitosa (1985-1986).**

Para fines de 1986, y apoyándose en la política económica heterodoxa el gobierno había logrado, en efecto, controlar la inflación e iniciar un proceso expansivo acompañado por fuertes aumentos del ingreso real y crecientes niveles de empleo. Como producto de este hecho, el gobierno aprista pudo fortalecer su poder político (elecciones municipales de noviembre de 1986) y consolidar su base social.

Sin embargo, el rápido éxito no podía hacer olvidar que la estabilización del proceso expansivo antinflacionario y su transformación en un proceso de crecimiento consolidado carecían aún de bases económicas y sociales ciertas.

Desde el punto de vista económico daba que pensar que, en 1986, las reservas habían mermando considerablemente, que la inflación había vuelto a subir en el último trimestre de ese año y que se empezaban a ver los primeros cuellos de botella sectoriales.

Por una parte, la fuerte expansión global de la demanda había impulsado un aumento considerable de las importaciones, el cual fue reforzado por el tipo de cambio sobrevaluado. Paralelamente, habían caído las exportaciones no tradicionales, debido a un efecto de sustitución del mercado externo por el mercado interno en expansión. El déficit ocasionado en la balanza comercial no fue compensado por importaciones netas de capital. Ciertamente, se había limitado el servicio de la deuda externa, pero las importaciones de capital de los acreedores e inversionistas extranjeros sufrieron una fuerte caída, precisamente, debido a esta decisión unilateral de Perú («inelegibilidad» del FMI).

Por la otra, la expansión de la demanda encontró sectores productivos cuyos niveles de ociosidad no eran iguales y cuya capacidad instalada era menor de la esperada, debido al efecto de la recesión en los años anteriores. En consecuencia, ciertos sectores industriales clave se convirtieron en cuellos de botella que tenían que responder al aumento continuo de la demanda elevando sus precios.

Aparte de la fuerte expansión global de la demanda y la formación de cuellos de botella productivos, el aumento de los costos de producción representó un tercer factor del creciente riesgo inflacionario. El gobierno no había logrado estabilizar los precios básicos en forma duradera, hecho evidenciado por devaluaciones encubiertas, controles de precios poco efectivos y aumentos excesivos de los sueldos y sala-

rios. En cambios la creciente demanda y la estructura empresarial oligopólica permitían, casi sin problemas, la transferencia de los aumentos futuros de los costos de producción a los precios.

Detrás de estos déficit de dirección económica, se perfilaban también los flancos débiles de la política de alianzas del gobierno aprista:

- El gobierno no había logrado controlar el aumento de la demanda oponiéndose a la voluntad de los sindicatos. Este conflicto de intereses, todavía manejable en la fase de reactivación, tenía que estallar abiertamente, al reducirse el margen de distribución.

- Aunque los empresarios orientados hacia el mercado interno habían recuperado su capacidad instalada, ellos no habían realizado inversiones expansivas hasta fines de 1986. Habían usado partes de las utilidades obtenidas en la fase de reactivación para reducir sus deudas y retenían la otra para mejorar su flexibilidad. Los empresarios exportadores y el sector minero mostraban incluso inversiones brutas negativas.

- Esto puso en evidencia, además, que el proceso expansivo había transcurrido sin modificar la estructura de producción existente. No se había reducido la dependencia de importaciones y divisas, ni reforzado la orientación exportadora.

- Como si esto fuera poco, la posición adoptada frente a la deuda externa había deteriorado las relaciones con el capital financiero y productivo internacional, haciendo caer la importación de capital («dinero fresco»).

Los puntos débiles de la política de alianzas resaltaron la disminución del margen de acción del gobierno aprista en materia de política económica. El gobierno había impuesto su acelerada política de expansión global a costa de crecientes presiones económicas fácticas, sin abordar los problemas estructurales al fondo de éstas. En consecuencia, la transición exitosa de la reactivación al crecimiento sólo era factible si ajustaba su política económica y de alianzas. En vista de la mayor limitación del margen de acción, tal ajuste requería una capacidad de gerencia y control mucho mayor que en la primera fase. Y dado que el gobierno había mostrado claras deficiencias de gerencia y control ya en la primera fase, la transición a la segunda no ofrecía perspectivas muy prometedoras.



**b) La concertación fracasada (1987).**

A partir de fines de 1986, el gobierno intentó asegurar esta transición, con la estrategia de la concertación selectiva, es decir, limitándole a negociar con los 15 grupos empresariales más importantes del país. Se pretendía lograr la canalización de los beneficios (del ejercicio 1986) a la inversión productiva, destinada a facilitar tanto la necesaria ampliación de la capacidad instalada (cuellos de botella) como la mayor orientación exportadora (reestructuración). Esta acción por el lado de la oferta moderaría tanto el problema inflacionario como, en el mediano plazo, el de las divisas. Por el lado de la demanda, el gobierno intentó complementar esta estrategia mediante la reducción del incremento del ingreso real (conversión del consumo en ahorro o inversión), lo que también se ajustaba a la ya crítica situación fiscal y de reservas. Sin embargo, no se cambió la estrategia frente al capital financiero y productivo internacional.

Ya a mediados de 1987 era obvio que la política de alianzas del gobierno había fracasado. El paquete de medidas económicas del mes de abril de 1987, donde se combinaban mecanismos coercitivos con incentivos destinados a canalizar el ahorro empresarial hacia la inversión productiva prioritaria, provocó la oposición de los grupos empresariales y, aún moderados los elementos coercitivos, no ofreció perspectivas de éxito, debido a la incertidumbre del desarrollo económico. Además, los aumentos salariales moderados y la creciente inflación llevaron al gobierno a un conflicto abierto con la corriente sindical mayoritaria, de tendencia comunista (huelga general del 15 de mayo de 1987).

Simultáneamente, las presiones económicas se agudizaron cada vez más. A pesar de algunas medidas oficiales para evitarlo, el cambio libre del inti experimentó una caída a partir de abril, la disminución de las reservas se aceleró a partir de mayo/junio y los precios (oficiales) se incrementaron fuertemente, a partir de abril de 1987. En consecuencia, la política de expansión sólo podía mantenerse bajo condiciones cada vez más críticas en materia de divisas e inflación. En lugar de entrar en el previsto proceso de crecimiento consolidado, la reactivación se enrumbaba hacia la conocida crisis de financiamiento externo y, por ende, al siguiente ciclo recesivo. El fracaso de la política económica heterodoxa estaba anunciado.

En consecuencia, el gobierno se veía sometido a una creciente presión a actuar, y tenía que revisar urgentemente su política económica y de alianzas. Pudo haber intentado conseguir la inversión necesaria para ampliar la capacidad instalada y la reestructuración (generación de divisas) mediante la intensificación de la concertación y mayores concesiones a los grupos empresariales. Aun cuando esto hubiera

disminuido la exportación (fuga) de capitales, el ritmo de la expansión económica habría tenido que desacelerarse y dirigirse más selectivamente, a fin de evitar la contracción excesiva de las reservas. El acercamiento al capital internacional hubiera sido otra alternativa para enfrentar el problema de financiamiento y divisas. Es probable que esta opción hubiera estado vinculada a un programa de ajuste del FMI, con la consecuencia de un claro decrecimiento, al menos en el corto plazo. Una tercera opción hubiera sido combinar las dos primeras estrategias de alianza.

A comienzos de 1987, surgieron en el equipo de gobierno serias controversias en torno a la respuesta política más adecuada a las crecientes presiones económicas. En ellas, la fracción de los «audaces» se impuso a los «fiscalistas», resultando que no se seleccionó ninguna de las tres opciones anteriores, sino que la estrategia se radicalizó definitivamente, con el anuncio de la nacionalización de la banca privada, las compañías financieras y de seguros locales. En lugar de optar por la vía de la concertación, el Estado intentó apoderarse de las ganancias de las empresas nacionales por la vía directa, a fin de frenar la fuga de capital y financiar la inversión productiva prioritaria.

Esta estrategia se estrelló contra una alianza de los líderes empresariales, la clase alta y amplios sectores de la clase media, manifestada en febrero de 1988 en la constitución del Frente Democrático (FREDEMO), de tendencia centro-derechista. El anuncio de la nacionalización no sólo provocó la ruptura de la alianza entre el Estado y los grupos empresariales nacionales, sino también la pérdida de una parte importante de la base social del régimen, es decir, de los independientes de clase media y tendencia centro-derechista, quienes habían apoyado el APRA en las elecciones de 1985. Pero también fracasó el intento de extender la base social hacia la izquierda, mediante un cambio estructural «revolucionario», pues ante la masiva protesta política, el costo administrativo y financiero (indemnizaciones) y los efectos económicos negativos, el gobierno abandonó la idea de la nacionalización, a pesar de la existencia de una base legal para efectuarla.

El resultado extremadamente adverso de esta «acción» no se debió sólo a la preparación deficiente, desunión y mala gestión del gobierno, sino también a crasos errores en la percepción de la correlación de fuerzas en la sociedad y la ignorancia en materia de concertación.

Además, el fracaso de la nacionalización agudizó las presiones económicas, cada vez más fuertes a raíz del ininterrumpido proceso expansivo. En 1987, el gobierno había podido mantener el proceso de crecimiento inducido por la demanda, tole-

rando el aumento continuo de las importaciones, equivalentes a gastos de divisas mayores, y la aceleración de la inflación, debido al creciente agotamiento de la capacidad instalada ociosa y al incremento del déficit fiscal. Las exportaciones de capital y la repatriación de utilidades de las empresas extranjeras, las cuales aumentaron en el segundo semestre, aceleraron la merma de las reservas internacionales, al igual que la disminuida propensión a invertir agravó el problema inflacionario.

La creciente inflación hizo cada vez más difícil mantener los aumentos del ingreso real que el gobierno había pautado. Esto provocó otro conflicto abierto con los sindicatos hacia fines de 1987, que desembocó en una segunda huelga general en enero de 1988. No sólo quedó demostrada la menguada base social del régimen, sino que también se entrevió la ruptura definitiva con los sindicatos si el ingreso real seguía deteriorándose.

### **c) Ajustes en crisis, sin aliados.**

Fracasada la concertación con los grupos empresariales, profundizado el conflicto con los sindicatos y menguada la base social, la política de alianzas del gobierno se había desmoronado. En esta situación, los únicos aliados nuevos eran los empresarios exportadores y el capital financiero y productivo internacional. En efecto, desde fines de 1987, se observaron indicios de un giro en la política de alianzas (incentivos para las empresas extranjeras en los sectores minero y petrolero; promoción de las exportaciones no tradicionales; negociaciones oficiosas con el Banco Mundial). Pero el gobierno no presentó una fórmula explícita de esta estrategia ni la aplicó decididamente. Al fin de cuentas, el gobierno tuvo que continuar actuando sin aliados.

Por otra parte, debido a las crecientes presiones económicas, el margen de acción del gobierno había disminuido tanto que una política de ajuste restrictivo era inevitable. El gobierno intentó combatir la crisis de las reservas internacionales y la inflación aplicando una terapia de «shocks graduales» trimestrales, elevando los precios básicos súbitamente, para luego tratar de estabilizarlos. Sin embargo, esta estrategia fracasó, porque los shocks se aplicaron demasiado tarde, en reacción a crecientes presiones (ex post), y sin ajustarlos completamente a los desequilibrios existentes. En lugar de producir un ajuste «gradual» y moderado, las medidas económicas fueron reacciones a presiones situacionales, fomentando así la agudización de éstas. El factor decisivo fue la incapacidad de romper la expectativa de la espiral inflacionario-devaluacionista provocando el acomodo anticipado (ex ante) a la evolución esperada de la economía.

En lugar de alcanzar el «crecimiento selectivo» prometido por el gobierno, acompañado por un aumento de las exportaciones, la economía cayó en una fase inflacionaria recesiva que desembocó, hacia fines de 1988, en crisis abierta. El proceso de expansión, apoyado en la importación y subsidiado por el Estado, había tenido que suspenderse por falta de divisas; los aumentos sucesivos de los costos de producción (a través del tipo de cambio, precios e intereses) y los crecientes problemas de abastecimiento y liquidez habían invertido el crecimiento y con un déficit fiscal cada vez mayor e invariadas expectativas inflacionarias, el país había sido conducido al borde de la hiperinflación; los ingresos reales se habían contraído considerablemente, a pesar de repetidos aumentos salariales.

Es obvio que las exigencias de un efectivo ajuste en crisis desbordaron la capacidad de gerencia y control del gobierno. En efecto, el gobierno aprista no supo controlar el proceso de ajuste, como evidencia su mala coordinación secuencial (plazos) y cuantitativa (dosificación), sino que se limitó a reaccionar a las crecientes presiones reales. El gobierno era corresponsable de esta situación, porque obvió la defensa de su margen de acción en las políticas económicas y de alianzas. Sin aliados, la necesaria política de ajuste tuvo que ser más «dura», sin colchón financiero para su amortiguación en el tiempo. En tales condiciones, también la estrategia del «crecimiento selectivo» estaba condenada al fracaso, aunque podría haber tenido éxito si se hubiera aplicado un año antes.

### ***Un balance necesario***

Al igual que los anteriores gobiernos, el aprista con su política económica heterodoxa no ha logrado orientar los ciclos políticos y económicos del desarrollo peruano en los últimos 20 años hacia una vía de crecimiento estable. Los conocidos problemas estructurales del Perú no sólo son los mismos, sino que se han agravado, debido a la profunda crisis económica.

Ciertamente, el gobierno tuvo éxito en iniciar una expansión cíclica, pero descuidó la necesaria reestructuración. En lugar de encaminarse, desde el principio, hacia un crecimiento selectivo y estable, el rápido proceso de expansión global tocó pronto su techo estructural. Las crecientes presiones económicas redujeron el margen de acción del gobierno en tal grado que no pudo consolidar el proceso de expansión, sino se vio forzado a abortarlo mediante una política de reajuste restrictivo.

En el transcurso de este proceso, se demostró que el gobierno carecía de la capacidad de gerencia y control económico y de alianzas suficiente, contribuyendo así a

su propio fracaso. No logró coordinar adecuadamente los factores secuenciales (plazos) y cuantitativos (dosificación) del proceso de expansión, ni combinarlos con una estrategia de crecimiento sectorial selectivo (orientación).

El margen de acción del gobierno se contrajo especialmente debido a su cuestionable estrategia de alianzas, pues tardó demasiado para asegurar su política expansiva en el mediano plazo, mediante la formación explícita de alianzas. Se paralizó al asignar el papel de financistas del desarrollo a los grupos empresariales nacionales flexibles y al limitar su base social a los sectores marginales. Los sindicatos y otros grupos de presión institucionalizados no fueron escuchados y se defendió ofensivamente la ruptura con el capital financiero internacional, especialmente con las instituciones financieras bilaterales y multilaterales. El fracaso de la nacionalización de la banca aisló totalmente al gobierno, que después no logró formar otras alianzas sólidas.

Estas experiencias demuestran que la política económica de un gobierno sólo puede tener éxito si estima bien su capacidad de gerencia y control. Aquí adquiere especial importancia la estrategia de alianzas, pues por lo general, el gobierno obtiene los resultados del proceso económico en forma indirecta, mediante alianzas con los diferentes intereses organizados de la sociedad.

En la implantación de la política económica heterodoxa, el gobierno aprista ciertamente demostró un elevado grado de intervención, pero falló en cuanto a la necesaria capacidad de controlar los plazos, la dosificación y la orientación de sus medidas. Su política de alianzas fue especialmente insatisfactoria, en cuanto a los socios, al horizonte y los temas. Esto se debió, entre otros factores, a la concertación deficiente entre quienes tomaban las decisiones oficiales y la limitación de su capacidad para gerenciar procesos de desarrollo complejos.

Cualquier nuevo intento de encontrar una vía de desarrollo estable y duradera en Perú sólo tendrá éxito si el gobierno no sobrepasa su capacidad de gerencia y control y si hace participar a las fuerzas sociales en la solución de los problemas mediante una concertación institucionalizada y transparente.

### **Referencias**

\*Carbonetto, Daniel, PERU HETERODOXO. UN MODELO ECONOMICO. - Lima, Perú, INP. 1987;

\*Durand, Francisco, LA BURGUESIA PERUANA: LOS PRIMEROS INDUSTRIALES. ALAN GARCIA Y LOS EMPRESARIOS. p41-75 - Lima, Perú, DESCO. 1988;

\*Herrera, César; Dancourt, Oscar; Alarco, Germán,

\*Jiménez, Félix, REACTIVACION Y POLITICA ECONOMICA HETERODOXA 1985-1986. - Lima, Perú, FES. 1987;

\*León, Javier; Paredes, Carlos, ECONOMIA PERUANA: LIMITES INTERNOS Y EXTERNOS AL CRECIMIENTO ECONOMICO. - Lima, Perú, FES. 1989;

\*Thorp, Rosemary; Bertram, Geoffrey, DEL CRECIMIENTO GENERALIZADO A LA CRISIS DE LA ECONOMIA: BALANCE Y PERSPECTIVAS. - Lima, Perú, FES. 1988;

PERU: 1890-1977. CRECIMIENTO Y POLITICAS EN UNA ECONOMIA ABIERTA. - Lima, Perú, Mosca Azul, FES, UdP. 1985;