

LA ECONOMIA PERUANA EN LOS AÑOS '80*

Felipe Portocarrero M.

RESUMEN

El artículo presenta la evolución de la coyuntura en los años 1980-1989, periodo caracterizado por marcados cambios en la política económica. Se analizan las orientaciones económicas básicas de los regímenes de Belaúnde y García, así como sus consecuencias fundamentales. Se plantea que las dificultades económicas experimentadas en la década se explican por tres factores centrales: el shock externo, el estancamiento del sector exportador y la inestabilidad e incoherencia de la política económica.

ABSTRACT

This article presents the evolution of the Peruvian economy in the '80's, a decade that was marked by sharp changes in the economic policy favored by the authorities. An analysis is provided of the main economic measures adopted by the administrations of Belaúnde and García. It is suggested that the economic problems experienced in the '80's were caused by three main factors: the external shock, the stagnation of the export sector and the instability and lack of coherence of the economic policy adopted.

Introducción

A partir de la segunda mitad de los años '70, la economía peruana ingresa en un período de crisis e inestabilidad. Concluye así una etapa de rápido crecimiento apoyado por el dinamismo de las exportaciones de los años '50 y '60 y el primer impulso del proceso de sustitución de importaciones, que posibilitaron en 1950-76 una expansión del PBI del 5.3 o/o promedio anual, generando una significativa diversificación productiva y un crecimiento sostenido de los niveles de ingreso per cápita.

Desde 1977 se acentúa la inestabilidad económica, sucediéndose fuertes recesiones con breves períodos de expansión, registrándose como resultado un crecimiento promedio del PBI de 2.5 o/o anual en 1977-87.

Antes de analizar con más detalle la evolución de la economía peruana en los años '80, resulta conveniente subrayar que

el inicio de la crisis es más temprano en el Perú que en la mayor parte de América Latina, que recién en los años '80 enfrenta un período de dificultades económicas. Como consecuencia la economía peruana registra, desde mediados de los '70, un dinamismo significativamente inferior al de la mayoría de los países latinoamericanos, como se evidencia en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 1

Crecimiento del PBI por países en 1965-85
(variación porcentual promedio anual)

	1965-80	1980-85
Argentina	3.3	-1.4
Brasil	9.0	1.3
Chile	1.9	-1.1
Colombia	5.6	1.9
Ecuador	8.4	1.5
México	6.5	0.8
Perú	3.9	-1.6
Venezuela	5.2	-1.6

Fuente: World Bank, "World Development Report 1987" pp. 204-205.

El objetivo del presente trabajo es presentar un análisis de la evolución coyuntural de la economía peruana en los años '80, privilegiando el examen de la política económica y de sus modificaciones. Para realizar esta tarea se aborda, en una primera sección, un análisis de la evolución coyuntural en el régimen de Belaúnde en 1980-85. A continuación, en la segunda parte se presenta la política económica del APRA en 1985-89, destacando su estrategia, logros y limitaciones, que condujo al Perú a experimentar una fuerte reactivación de la demanda en 1986-87, que no pudo ser sostenible y dio paso a una aguda recesión en 1988-89. Por último, en la tercera sección se intenta explorar los factores fundamentales que condicionarían la dinámica del aparato productivo a mediano y larzo plazo, explicando las graves dificultades económicas experimentadas en la década de 1980.

1. La evolución coyuntural en 1980-85: el régimen de Belaúnde

A partir de 1979 se inicia la recuperación de la crisis de 1977-78, impulsado por un notable restablecimiento de los

términos del intercambio, una significativa ampliación del volumen de exportaciones y un incremento de la inversión pública y privada. De esta forma, en 1979 se pudo registrar una importante mejora en el sector externo y las cuentas fiscales, como se aprecia en el Cuadro No. 2.

También en ese momento se inicia un cambio en la estrategia de desarrollo, impulsándose una mayor apertura de la economía y un menor nivel de intervención del Estado en el funcionamiento de los mecanismos del mercado.

Estas tendencias básicas fueron profundizadas durante una primera etapa, en 1980-82, del gobierno de Belaúnde. A través de la inversión extranjera y el endeudamiento externo se planteaba ampliar el sector exportador, tanto privado como estatal, mientras que la liberalización arancelaria y la desprotección industrial deberían incentivar la eficiencia de la actividad manufacturera y permitir un desarrollo más amplio de la exportación no-tradicional.

Sin embargo, en su orientación coyuntural la administración de Belaúnde adoptó una política económica expansionista, incrementando los niveles de gasto corriente y especialmente de inversión en el

Cuadro No. 2
Principales indicadores macro-económicos del Perú en 1978-88

	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
1978	-1.8	57.8	12.0	5.1	-6.1	100.0	100.0
1979	4.3	67.7	13.2	5.6	-1.1	134.3	84.2
1980	4.7	59.2	26.0	6.3	-3.9	152.5	79.6
1981	5.5	75.4	29.6	7.4	-6.8	124.9	70.2
1982	0.0	64.5	28.2	7.6	-7.6	103.0	77.5
1983	-12.2	111.1	22.2	7.7	-10.2	110.6	81.6
1984	5.1	110.2	20.1	7.5	-6.5	100.9	89.3
1985	1.5	163.4	16.9	5.7	-2.6	90.6	100.9
1986	10.1	77.9	20.1	5.2	-5.1	66.4	69.0
1987	7.8	85.8	21.4	3.9	-6.7	66.9	73.8
1988	-8.8	667.0	20.1	3.5	-6.7	72.8	73.6

Nota.- (a) Tasa de crecimiento del PBI; (b) Inflación promedio del año; (c) Porcentaje de la Inversión Bruta Fija sobre el PBI; (d) Inversión Bruta Fija (IBF) Pública como porcentaje del PBI; (e) Resultado económico del Sector Público no financiero como porcentaje del PBI; (f) Índice de los términos del intercambio; (g) Índice del tipo de cambio real.

Fuente: Para 1978-79, BCR, *Memoria 1987*, pp. 131 y ss.; para 1980-88, BCR, *Memoria 1988*, pp. 131 y ss.

sector público, al mismo tiempo que la política cambiaria generaba una sobrevaluación de la moneda nacional, precisamente en el momento que se liberalizaban las importaciones, para controlar así las presiones inflacionarias. De esta manera, se priorizaba claramente el incremento del consumo a corto plazo, en la confianza que el crédito externo podría apoyar la balanza de pagos hasta que madurasen las nuevas inversiones. El régimen de Belaúnde mostró así tendencias populistas, sin poner en práctica una coherente política de ajuste estructural, que sacrificando la obtención de ventajas inmediatas hubiera podido sentar las bases de un crecimiento sostenido a mediano plazo. De ahí que las nuevas orientaciones de política económica asumieran rasgos de un liberalismo inconsecuente.

Como consecuencia se registró un importante incremento de las importaciones, que pasaron de 1,954 millones de dólares en 1979 a 3,722 millones en 1982.

En lo fundamental, este aumento no fue consecuencia de un gran dinamismo de la demanda interna, sino más bien de la acumulación de presiones de importación contenidas en los años '70 por las prohibiciones vigentes en ese entonces, del rápido incremento de las inversiones públicas y privadas (que presentan un alto componente importado) y de la sustitución de productos e insumos nacionales por importados, que fue estimulada por la política de sobrevaluación cambiaria y de liberalización del comercio exterior, que ejercieron un efecto depresivo sobre el nivel de actividad industrial.

La situación del sector externo se complicó adicionalmente en 1981-82 por un marcado deterioro de las cotizaciones internacionales de las exportaciones de materias primas que realiza el país, generada por la recesión internacional de inicios de los '80. Asimismo, el gobierno realizó en 1981 un pre-pago de la deuda externa por \$ 370 millones de dólares a los bancos internacionales, con el objetivo de mejorar su imagen y preparar el terreno para la captación de mayores flujos de recursos externos. Este gasto perdió todo sentido al estallar al año siguiente la crisis inter-

nacional de la deuda. De esta forma, los términos del intercambio disminuyeron en un 32 o/o entre 1980 y 1982. El moderado incremento de los volúmenes de exportación no pudo contrarrestar esta tendencia, observándose una reducción de las exportaciones de 3,916 millones de dólares en 1980 a 3,293 millones en 1982.

Como resultado, la balanza comercial se tornó negativa en 1981 y 1982, agravándose fuertemente el desequilibrio en cuenta corriente, como se evidencia en el Cuadro No. 3.

El déficit comercial y de servicios no pudo ser enteramente financiado por los ingresos de capital a largo plazo en 1981-82, generándose una significativa pérdida de reservas en 1981, que en 1982 se pudo evitar por un incremento de los desembolsos de créditos a largo plazo y por el alto nivel de endeudamiento a corto plazo. La crisis internacional del endeudamiento, iniciada por las dificultades de México en la segunda mitad de 1982, determinó que no pudiera mantenerse esta estrategia, ya que no se podía captar los recursos frescos necesarios para financiar el déficit externo.

De esta manera, el gobierno de Belaúnde se vio precisado a adoptar una política de estabilización para enfrentar las dificultades del sector externo. Se abrió así la segunda etapa en la política económica del régimen, que se extiende de 1983 a mediados de 1985.

Las principales medidas de política económica incluyeron una aceleración de la devaluación, para elevar el tipo de cambio real, alentando a las exportaciones y desincentivando a las importaciones; la restricción del crédito al sector privado, para moderar la demanda interna; la imposición de una política salarial más restrictiva; y la elevación en términos reales de los principales precios y tarifas de las empresas públicas, así como la reducción de la inversión pública.

Estas medidas de estabilización tuvieron un claro impacto negativo en el nivel de actividad económica, que fue agravada por los desastres naturales generados por la Corriente del Niño en 1983, que ocasionaron significativas pérdidas directas

Cuadro No. 3
BALANZA DE PAGOS(I): 1978-1987
(Millones de US dólares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*	1987*	1988*
I. BALANZA EN CTA. CORRIENTE											
A. Balanza comercial	-154	953	-102	-1729	-1609	-871	-221	125	-1079	-1495	-1128
1. Exportaciones FOB	304	1722	826	-553	-429	293	1007	1172	-65	-463	-56
2. Importaciones FOB	1972	3676	3916	3249	3293	3015	3147	2978	2531	2605	2694
	-1668	-1954	-3090	-3802	-3722	-2722	-2140	-1806	-2596	-3068	-2750
B. Servicios financieros	-636	-931	-909	-1019	-1033	-1130	-1165	-1011	-821	-769	-776
3. Sector público	-334	-435	-437	-456	-548	-636	-806	-707	-605	-541	-594
4. Sector privado	-302	-496	-472	-563	-485	-494	-359	-304	-216	-228	-182
C. Servicios no financieros	48	10	-166	-318	-314	-253	-221	-170	-343	-395	-453
D. Pagos de transferencia	130	152	147	161	167	219	158	134	150	132	157
II. CAPITALES A LARGO PLAZO											
E. Sector público	444	656	463	565	1194	1384	1189	691	630	793	814
5. Desembolsos	405	617	371	305	989	1431	1392	814	606	664	718
6. Refinanciación	848	1084	1208	1620	1934	1530	1026	693	495	570	350
7. Amortización	227	539	372	80	109	1024	499	201			
8. Otros capitales (2)	-659	-980	-1203	-1394	-1054	-1145	-1441	-1329	-1453	-1591	-1492
	-11	-26	-6	-1		22	1308	1249	1564	1685	1860
F. Sector Privado	39	39	92	260	205	-47	-203	-123	24	129	96
III. BALANZA NETA BASICA (I + II)											
G. Capitales a corto plazo (3)	290	1609	361	-1164	-415	513	968	816	-449	-702	-314
	-204	-30	361	660	539	-553	-721	-536	-68	-104	-75
IV. BALANZA DE PAGOS (III + G)											
	86	1579	722	-504	124	-40	247	280	-517	-806	-389

* Preliminar

(1) Excluye el costo financiero del servicio impago.

(2) Registra el movimiento neto de atrasos en el pago de servicio de la deuda externa.

(3) Incluye asignación DEG y errores y omisiones.

en la producción agrícola, pesquera y minera; repercutiendo en el conjunto de la economía. Como consecuencia se registró una caída del PBI del 12.0 en 1983, generándose así la recesión más grave enfrentada por la economía peruana hasta ese momento, desde la crisis de 1930.

La profunda recesión interna originó una contracción de las importaciones del 26.9 o/o en 1983, restaurando un superávit en la balanza comercial. A su vez, la refinanciación de la deuda externa en 1983 permitió ampliar el excedente en los capitales a largo plazo. Los dos factores señalados incidieron en una mejora en la balanza neta básica, limitando las pérdidas de reservas a pesar del fuerte egreso de capitales a corto plazo (ver el Cuadro No. 3). Por efecto del mantenimiento de un nivel deprimido de actividad interna, las importaciones continuaron disminuyendo, alcanzando a sólo 1,806 millones de dólares en 1985, nivel inferior en 52.2 o/o a los registrados en 1981. En correspondencia, la balanza comercial presentó considerables excedentes en 1984-85, que posibilitaron acumular reservas, a pesar de los considerables egresos de capital a corto plazo, dado que desde 1984 se empezaron a acumular atrasos en el servicio de la deuda externa.

Pero la profundidad de la recesión y la aceleración de la inflación dificultaron el logro de los objetivos de la política fiscal. Aunque se redujo moderadamente el consumo y la inversión pública, la presión tributaria descendió del 16.0 o/o del PBI en 1982 al 12.9 o/o en 1983, originando una ampliación del déficit. Posteriormente a través de un incremento de los impuestos se logró alcanzar en 1985 una presión tributaria equivalente al 16.0 o/o del PBI, lo que sumado a las reducciones adicionales del gasto de consumo público y, especialmente, de la inversión pública, tuvieron como consecuencia una sustancial reducción del déficit del sector público no financiero, que pasa del 10.2 o/o del PBI en 1983 al 2.6o/o en 1985.

Sin embargo, este proceso de reducción del déficit enfrentó significativas dificultades en 1984, determinadas en buena medida por los obstáculos que se presentaban para un recorte de los proyectos de

inversión estatal. Entre estos últimos destaca la importancia de los gastos de capital comprometidos en los proyectos a largo plazo, cuyos cronogramas de ejecución no podían adaptarse fácilmente a las disponibilidades coyunturales de fondos; así como las resistencias sociales y políticas al recorte de las obras públicas.

La política de estabilización aplicada en 1983-85 restableció el equilibrio externo a costa de una fuerte recesión y de la aceleración de las presiones inflacionarias (ver el Cuadro No. 2). También se modificaron los precios relativos, en favor de las empresas estatales, y se elevó la tasa de cambio real, para alentar las exportaciones.

Es importante también subrayar que la política de ajuste generó un deterioro significativo en la distribución del ingreso, conllevando la compresión de las remuneraciones, cuya participación en el ingreso nacional descendió del 39.4 0/0 en 1983 al 31.8 0/0 en 1985, mientras que las utilidades de las empresas incrementaron su participación del 29.9 0/0 al 38.7 0/0 del ingreso nacional en ese mismo período. En el contexto de la severa recesión imperante en 1983-85 se agravó el desempleo y el subempleo, acumulándose así un conjunto de reivindicaciones, que ejercerían una significativa influencia en el gobierno aprista.

De esta forma, a mediados de 1985 el gobierno de Belaúnde concluye dejando como herencia una economía que ha superado coyunturalmente su desequilibrio externo y fiscal, a costa de una profunda recesión y de un fuerte crecimiento de la inflación. Al mismo tiempo, el aparato productivo dispone de una importante capacidad instalada no utilizada y de considerables reservas de divisas. Sin embargo, desde 1984 se han acumulado importantes retrasos en el servicio de la deuda externa, que apuntan a la necesidad de una negociación global con los acreedores externos.

2. La política económica del APRA en 1985-89

El gobierno aprista adoptó desde sus inicios una política económica que pri-

vilegiando la reactivación a corto plazo, sentaría las bases para ingresar, posteriormente, en una etapa de inversión y ampliación de las exportaciones. Se fijó como meta lograr un crecimiento del PBI del 6.0 o/o anual en 1985-90. Sin embargo, no se llegó a cristalizar una coherente estrategia de desarrollo a mediano plazo, capaz de racionalizar el manejo de la inversión pública y de ofrecer un marco de estabilidad al manejo macro-económico y la concertación con los principales agentes productivos.

Las medidas básicas implementadas en una primera etapa, que se extendió de agosto de 1985 a diciembre de 1986, incluyeron el incremento de las remuneraciones y del empleo, la reducción de impuestos y el congelamiento de los precios de las empresas públicas, la estabilización de la tasa de cambio, el control de precios, la reducción de los intereses y la limitación de los pagos de la deuda externa.

Se buscaba así romper las expectativas inflacionarias y orientar al incremento de la demanda interna recursos provenientes de los excedentes de la actividad exportadora y el sector público, que serían transferidos por la vía de la disminución del tipo de cambio real y de la reducción de los precios y tarifas reales de las empresas públicas.

En el contexto de la severa recesión imperante y dada la gran capacidad instalada ociosa, la actividad productiva ligada al mercado interno respondió claramente a la política expansionista puesta en práctica, registrándose un crecimiento del PBI del 8.6 o/o en 1986, (ver el Cuadro No. 2) con base en un fuerte dinamismo de la industria y la construcción. Se redujeron paralelamente las presiones inflacionarias en forma significativa; el incremento de los precios a diciembre de 1986 se situó en 62.9 o/o, muy por debajo del 158.3 o/o registrado en 1985.

La reactivación económica repercutió en un significativo incremento de los ingresos, que aumentaron en promedio en 19.5 o/o, en términos reales, en 1986, como resultado de un crecimiento real de las remuneraciones del 15.5 o/o y de los ingresos de los independientes en un

22.8 o/o (cf. BCR, *Memoria 1987*, pp. 23-25). Asimismo, el dinamismo de la demanda permitió un incremento del empleo, que alcanzó el 9.8 o/o en la industria y el 5.6 o/o en el comercio.

La evolución de los ingresos y el empleo repercutió en una mejora en la distribución del ingreso; la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional se elevó del 31.8 o/o en 1985 al 34.5 o/o en 1986, mientras que los ingresos de los independientes pasaron del 24.1 o/o al 27.6 o/o entre los mismos años. Paralelamente, se redujo la participación de las utilidades de las empresas y los intereses del 41.1 o/o en 1985 al 35.4 o/o del ingreso nacional en 1986 (cf. BCR, *Memoria 1987*, p. 139). Sin embargo, resulta interesante subrayar que este último nivel se situaba todavía significativamente por encima del 32.9 o/o registrado en 1982, antes de la profunda recesión de 1983-85.

A fines de 1986 comenzaron a mostrarse los primeros síntomas de las dificultades económicas generadas por la política expansionista adoptada. Se presentó una clara tendencia al desequilibrio externo impulsado por el incremento sustancial de las importaciones derivado de la reactivación y de la reducción del tipo de cambio real, que coincidió con un descenso de las exportaciones generado fundamentalmente por el deterioro de los términos del intercambio (cf. Cuadros No. 2 y No. 3). También debe subrayarse en este contexto que los ingresos de divisas generados por el narcotráfico no se incrementaron significativamente; de acuerdo a las estimaciones disponibles estos últimos sumaron \$ 943 millones de dólares en promedio anual en 1980-84 y \$ 840 millones de dólares en 1985-87 (cf. CUANTO, *Estadísticas para CADE '88*, 1988, p. 26). El déficit del sector público, a su vez, se incrementó del 3.0 o/o del PBI en 1985 al 6.3 o/o en 1986, como resultado de la disminución de los impuestos y los precios reales de las empresas públicas. Por su lado, la estructura de los precios relativos comenzó a mostrar significativas distorsiones, por efecto de los controles aplicados (cf. BCR, *Memoria 1987*, p.

22), mientras que faltaba una clara estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo, que pudiera otorgar consistencia y viabilidad a las opciones coyunturales de la política económica.

De esta manera, en los primeros meses de 1987 se planteaba con claridad una disyuntiva en la política económica. Por un lado, era posible adoptar una orientación más ortodoxa, elevando el tipo de cambio real, incrementando los impuestos y los precios de las empresas públicas, alentando la inversión y restringiendo el consumo, para restablecer el equilibrio externo y reducir el déficit fiscal, a costa de moderar el crecimiento de la economía. Por el otro, existía la alternativa de profundizar la heterodoxia, procurando mantener el crecimiento y controlar los desequilibrios con un mayor nivel de intervención del Estado en la economía. En buena medida, esta perspectiva traduciría una visión simplista y esquemática de la realidad económica, considerándose, por ejemplo, que el déficit fiscal sería superado gracias al crecimiento de la demanda y que la economía tenía grandes reservas de capacidad instalada ociosa, sin contar con los cuellos de botella y rigideces característicos de la economía nacional.

El gobierno de García optó claramente por la segunda alternativa, motivado seguramente por sus tendencias populistas, las ventajas a corto plazo de ese curso de acción y una evidente sobre-estimación de la capacidad de intervención del sector público. De esta manera, se prosiguió la política de estimular la demanda por la vía del incremento de las remuneraciones y el empleo, así como a través de la ampliación del déficit fiscal del sector público, que pasó del 6.3 o/o del PBI en 1986 al 8.4 o/o en 1987 (cf. BCR, *Memoria 1987*, p. 70). Paralelamente, se intentó contener el desequilibrio externo y la inflación con base en controles a la importación y los precios, en la generalización de los subsidios y en el mantenimiento de una paridad sobrevaluada. Desde el segundo trimestre de 1987 se hizo presente una fuerte presión en el mercado de cambio paralelo, aumentando significativamente el diferencial con la tasa oficial, alimentándose

se así las expectativas inflacionarias. Por último, se intentó estimular la inversión privada por medio de la concertación con los grupos empresariales más significativos.

Dentro de este contexto de iniciales dificultades económicas el gobierno de García planteó la estatización del sistema financiero, medida que constituía una "fuga hacia adelante" política, destinada a consolidar la base social y política del régimen. Sin embargo, y en contraposición a las expectativas oficiales se generó una amplia resistencia frente a esta medida, sobre todo dentro de los sectores de ingresos medios y altos, que se manifestó incluso dentro del partido de gobierno, impidiendo su aplicación coherente. A partir de ese momento se deterioran las relaciones del régimen con los sectores empresariales nacionales.

El mantenimiento de la orientación expansionista de la política económica permitió que el PBI registrase un crecimiento del 6.9 o/o en 1987, basado fundamentalmente en el dinamismo de la industria, la construcción y la agricultura, sectores estimulados por el crecimiento del consumo y la inversión privada.

Pero a fines de 1987 se acumularon graves problemas, que tornaban inviable el mantenimiento de la política económica adoptada. En primer lugar, se llegó a la plena utilización de la capacidad instalada en ciertos sectores críticos, especialmente los ligados a la industria básica de propiedad estatal, generándose la escasez y difundándose el mercado negro; asimismo, los controles a la importación originaron el desabastecimiento en el caso de muchos insumos y repuestos. En segunda instancia, como reflejo del dinamismo de la economía y de la sobrevaluación de la moneda nacional se incrementaron en un 18.2 o/o las importaciones, a pesar de los controles implantados; a su vez, las exportaciones se mantuvieron a un bajo nivel, como reflejo del deterioro de los términos del intercambio; el déficit comercial y de servicios resultante generó una fuerte pérdida de reservas, reduciéndose su monto de 866 millones de dólares en 1986 a 60 millones en 1987. En tercer lugar, como se ha mencionado, se incrementó el déficit del sector

público, por la caída de la presión tributaria y de los precios reales de las empresas públicas, a pesar de que se continuó reduciendo el gasto de inversión estatal. La mayor parte del desequilibrio existente tuvo que ser cubierto con el financiamiento interno, otorgado fundamentalmente por el BCR, ejerciendo un claro impacto inflacionario. En cuarta instancia, el mantenimiento de los controles de precios y de las tasas de interés agravó la distorsión de los precios relativos y acentuó la represión financiera, sin poder evitar, sin embargo, una aceleración de las presiones inflacionarias, que se reflejaron en un incremento de los precios de 114.5 o/o en 1987. Por último, en 1987 se agravó el aislamiento del país frente a los mercados financieros internacionales, sin que el gobierno llegara a plantear una estrategia a mediano y largo plazo en este ámbito. Al reducirse las corrientes de financiamiento internacional se afectó muy significativamente al gasto de capital del sector público, que mostraba una fuerte dependencia de la tecnología y del financiamiento externo.

La acumulación de los desequilibrios señalados forzó al gobierno a modificar su política económica a fines de 1987. Se buscó una alternativa a una estabilización clásica, intentándose mantener la base social del régimen a través de una política de "crecimiento selectivo", que apuntaba a la expansión de los sectores prioritarios, asegurándoles el acceso al crédito y las divisas, mientras que alentaba la contracción del resto del aparato productivo. El incremento de los controles y el dirigismo debería asegurar al éxito de esta orientación. La política de "crecimiento selectivo" representaba así, más bien, una respuesta política antes que un planteamiento técnico, coherente y viable.

Sin embargo, los sucesivos paquetes de medidas económicas aplicados en los primeros ocho meses de 1988 no pudieron enfrentar adecuadamente los desequilibrios existentes. Más bien, tendieron a agravar la situación al postergar el ajuste y multiplicar los tipos de cambio, y los controles, profundizar el déficit fiscal, acentuar la represión financiera y mantener la pérdida de reservas, estimulando la fuga de capital

y el alza de la cotización del dólar en el mercado libre.

Ante la profundidad de los desequilibrios acumulados y la falta de alternativas de las autoridades, se aprobó en setiembre de 1988 una reorientación fundamental de la política económica adoptándose una clara orientación de estabilización, pero con un enfoque gradualista e inconsistente. En otros términos, no se planteaba una adecuada perspectiva en el enfrentamiento de ciertos desequilibrios coyunturales básicos, como la reducción significativa del déficit del sector público y corrección de los desequilibrios en los precios relativos. Asimismo, faltaba una integración del manejo coyuntural con perspectivas de mediano y largo plazo, que hubiera permitido el establecimiento de acuerdos de inversión con el capital extranjero y la renegociación de la deuda externa, para estimular el crecimiento de las exportaciones a mediano plazo. Dentro de las principales medidas aprobadas en setiembre y noviembre de 1988, destacan una significativa devaluación y unificación del tipo de cambio, la reducción de los subsidios y el incremento de los precios de las empresas públicas, el alza de los impuestos, la elevación de las tasas de interés y una política de restricción salarial, así como la flexibilización del control de precios.

La orientación básica de las medidas adoptadas apunta al restablecimiento del equilibrio externo a través de la recesión y la depreciación del tipo de cambio, mientras que la alteración de los precios relativos y el alza de los impuestos unidos a una fuerte compresión del gasto público, deberán contribuir al saneamiento del déficit del sector público.

Sin embargo, es importante subrayar que las medidas adoptadas en la segunda mitad de 1988 no han podido enfrentar eficazmente todos los desequilibrios existentes dilatándose el período y los costos del ajuste. El gobierno tendía a moderar los incrementos de precios necesarios por temor a las repercusiones sociales y políticas de una política de shock plenamente coherente que hubiera corregido en un corto plazo los desbalances en los precios relativos y las finanzas del sector pú-

blico. De ahí que adoptase una serie de reajustes parciales en los últimos meses de 1988 y la primera mitad de 1989.

Pero esta reorientación de la política económica ha tenido una repercusión marcadamente recesiva, sin poder contener al mismo tiempo las presiones inflacionarias. De esta forma, el PBI descendió en 8.8 o/o en 1988, concentrándose la recesión en los últimos meses del año: la industria y la construcción resultaron especialmente afectadas por la compresión del mercado interno, mientras que los niveles de producción de la minería se redujeron por efecto de las paralizaciones laborales.

La primera mitad de 1989 ha estado marcada por una profundización de la recesión, registrando el PBI una disminución del 22.8 o/o en enero-mayo de 1989, en relación al período similar de 1988. La contracción se mantuvo con especial intensidad en los sectores ligados al mercado interno: la industria y la construcción mostraron caídas del 35.3 o/o y 34.9 o/o en sus niveles de producción en el período mencionado (BCR, *Vota semanal*, 18.07.89, p. 68).

Las causas del colapso del mercado interno se encuentran en tres factores principales. En primer lugar, en la severa caída del poder adquisitivo de las remuneraciones reales y del empleo. De esta manera, entre setiembre de 1988 y junio de 1989 el ingreso mínimo disminuyó en 59 o/o en términos reales, mientras que los sueldos promedio en Lima perdieron el 59 o/o de su capacidad de compra entre junio de 1988 y abril de 1989. Asimismo, el empleo industrial se contrajo en 13.3 o/o entre setiembre de 1988 y mayo de 1989. En segunda instancia, el gasto fiscal se redujo significativamente, disminuyendo entre mayo de 1988 y el mismo mes de 1989 los egresos corrientes mensuales en un 60.1 o/o en términos reales, por efecto fundamentalmente de un severo recorte de las remuneraciones reales de los empleados públicos. El gasto de capital descendió en un 38.3 o/o en el mismo lapso. En tercer lugar, el crédito del sector privado experimentó una contracción del 52.2 o/o, en valor constante, desde agosto de 1988

hasta junio de 1989 (BCR, *Nota Semanal*, 18.07.89).

Es importante subrayar que la hiperinflación ha sido el factor desencadenante de las causas mencionadas del colapso del mercado interno. En efecto, la tasa mensual de inflación se situó en 34.6 o/o en el II semestre de 1988 y en 38.3 o/o en el I semestre de 1989.

Al reducirse tan significativamente el volumen de la actividad productiva y corregirse parcialmente las distorsiones cambiarias, las importaciones registraron una fuerte caída pasando de \$ 223 millones en promedio mensual en el II semestre de 1988 a \$ 167 millones mensuales entre enero y mayo de 1989. A su vez, impulsadas por las mejores cotizaciones de las materias primas, las exportaciones promedio mensuales pasaron de \$ 224 millones a \$ 292 millones, en el mismo período. Como consecuencia, la balanza de pagos comenzó a mostrar una posición superavitaria, pasando las reservas netas del BCR de \$352 millones al 31.12.88 a un nivel positivo de \$ 176 millones al 30.06.89.

En otros términos, la política de estabilización gradual aplicada desde setiembre de 1988 ha generado un restablecimiento temporal del sector externo, pero sin eliminar a fondo el desequilibrio en el sector público y corregir las graves distorsiones que presentan en los precios relativos. De ahí la dificultad experimentada en controlar las presiones inflacionarias y generar las condiciones para el inicio de una recuperación sostenible a mediano plazo.

La mejoría del sector externo desde los primeros meses de 1989 redundó en una menor presión sobre la tasa de cambio, retrasándose significativamente la cotización del dólar paralelo frente a la inflación interna; de esta forma, mientras que la primera se incrementó en 176 o/o en el primer semestre de 1989, la segunda registró un aumento del 601 o/o. El efecto de moderación de las presiones inflacionarias que deriva de esta evolución fue reforzado desde el II trimestre de 1989 por una política de limitación de los reajustes de los precios de las empresas públicas, acumulándose un grave retraso que tiende a

profundizar el desequilibrio del sector público. Pero no se trata solamente de una acentuación de su desequilibrio financiero de corto plazo. Más bien, se han acumulado desde 1985 las consecuencias negativas de una política de permanente subsidio de las empresas públicas al resto de la economía, que ha limitado severamente sus planes de inversión y deteriorado la eficiencia y productividad de sus operaciones.

De esta manera, la grave recesión generada y la drástica disminución del poder adquisitivo de la población sólo han desembocado en un saneamiento temporal y parcial de la situación coyuntural, sin sentar las bases de una nueva estrategia de desarrollo a mediano plazo, que pueda brindar una perspectiva más coherente a los diversos agentes económicos y apoyar sus esfuerzos de reconversión e inversión.

Probablemente la adopción más temprana de una política de estabilización más coherente hubiera podido moderar los costos del ajuste y sentar más rápidamente las bases de la recuperación. La orientación populista de la política económica ha generado así resultados muy desfavorables, profundizando significativamente la recesión, agravando la inflación y dificultando una recuperación del dinamismo productivo, ya que los niveles de inversión registrados desde 1985 han sido reducidos, se ha generado un deterioro estructural en la eficiencia y productividad del sector público y se han acumulado amplias reivindicaciones redistributivas.

3. Notas finales

Sin duda, los años '80 constituyen el período de crisis más grave que se ha registrado en el Perú desde la gran depresión de los años '30. De ahí que la explicación de este comportamiento de la economía requiera trascender el análisis de coyuntura y enfocar los factores fundamentales que condicionan la dinámica del aparato productivo a mediano y largo plazo.

Creemos que son tres los factores centrales que explican las graves dificultades económicas de la década de 1980:

el shock externo
el estancamiento del sector exportador
la inestabilidad e incoherencia de la política económica.

En los años '80 el contexto internacional ha sido notoriamente desfavorable para la economía peruana, generando un verdadero shock externo.

Sus principales manifestaciones incluyen, en primer lugar, el deterioro de los términos del intercambio, reduciéndose las cotizaciones de los productos de la exportación tradicional desde los altos niveles alcanzados en 1979-80, como se observa en el Cuadro No. 2. Como consecuencia, ha disminuido sustancialmente la capacidad de compra de las ventas externas y el excedente de la actividad exportadora. Es preciso subrayar que esta evolución desfavorable de las relaciones de intercambio se ha acentuado desde 1984. Sin embargo, en 1987-89 se ha producido una recuperación parcial del índice respectivo, que a fines de 1986 registró un valor de 50.0 (1977 = 100.0), elevándose a 70.6 o/o al 30.06.89 (cf. BCR, *Nota semanal*, 18.07.89, p. 42). Pero este indicador se encuentra aún significativamente por debajo del valor de 101.6 registrado en la segunda mitad de 1983.

Para ilustrar este punto, se puede señalar que las pérdidas generadas en 1985-87 por este fenómeno alcanzan a \$ 2,264 millones de dólares, tomando como base los términos de intercambio vigentes en 1978, antes del auge de 1979-80. Sólo en 1987 las exportaciones tradicionales registraron un menor valor de \$ 1,067 millones de dólares, equivalente al 56 o/o del monto exportado, por efecto de las menores cotizaciones en términos reales.

Las consecuencias de esta evolución son muy significativas; la economía peruana hubiera podido financiar su déficit de balanza de pagos con estos recursos, preservando sus reservas en 1985-88, de haberse obtenido mayores ingresos de exportación. Pero también estos últimos hubieran permitido incrementar la presión tributaria y disminuir el déficit fiscal, al mismo tiempo que hubieran generado mayores recursos disponibles para la inversión.

En segunda instancia, la coyuntura internacional poco propicia de las materias primas desalentó la inversión para ampliar la oferta exportable del país, especialmente en el área de la minería y el petróleo.

En tercer lugar, la crisis internacional de la deuda dificultó la captación de nuevos préstamos, desde la segunda mitad de 1982. De esta forma, el país debió enfrentar el servicio de una abultada deuda externa, acumulada en lo fundamental en los años '70, sin poder contar con una corriente de financiamiento compensatoria y debiendo pagar tasas de interés significativamente más elevadas en términos reales. La estructura de las obligaciones contraídas era asimismo desfavorable, debido al alza de las tasas de interés en los mercados internacionales y a la elevada proporción de amortizaciones que debían realizarse a mediano plazo.

Como reflejo de las dificultades en el financiamiento externo, los desembolsos de la banca internacional se restringieron fuertemente en 1983-84 y cesaron por completo desde 1985, como se advierte en el siguiente cuadro.

Esta política fue profundizada por el gobierno de García, que la extendió tanto al F.M.I. como a otros organismos internacionales y bilaterales. Sin embargo, los pagos por el servicio de la deuda pública externa superaron a los desembolsos, mermando las reservas brutas del BCR en \$ 323 millones de dólares en 1986 y \$ 266 millones de dólares en 1987 (cf. BCR, *Nota Semanal* 06; 9.2.89, p. 31). En otros términos a pesar de la política de limitación en la atención del servicio de la deuda externa adoptada por el régimen aprista, los pagos a los acreedores originaron una transferencia neta negativa al exterior. Adicionalmente, se acumuló un amplio conjunto de compromisos impagos y se tornó más problemático el acceso a las fuentes externas de capital.

En síntesis, la economía peruana ha debido adaptarse en los años '80 a las consecuencias negativas del contexto internacional, que han generado una significativa merma en los ingresos de la exportación tradicional, han dificultado la ampliación de sus volúmenes e imposibilitado el uso del financiamiento externo para compensar estos desequilibrios; originando

Cuadro No. 4
DEUDA PUBLICA EXTERNA
DESEMBOLSOS NUEVOS POR FUENTE FINANCIERA: 1978-1988 (1)
(Millones de US dólares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983*	1984*	1985*	1986*	1987*	1988*
Agencias oficiales y gobiernos	307	242	256	149	137	156	161	229	129	138	153
Banca internacional	68	424	331	853	838	436	181	5	0	0	0
Organismos internacionales	57	96	177	186	238	200	260	206	205	219	94
Países socialistas	143	31	137	118	71	108	25	56	22	90	5
Proveedores	273	291	307	314	650	630	399	197	139	123	98
TOTAL	848	1084	1208	1620	1934	1530	1026	693	495	570	350

* Preliminar.

(1) De mediano y largo plazo, excluye BCRP.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Banco Central de Reserva del Perú.

Al retraerse los desembolsos de la banca internacional, el servicio de la deuda amenazaba superar desde 1984 a los desembolsos obtenidos, requiriendo una transferencia neta en beneficio de los acreedores para cumplir con los compromisos contraídos. Dentro de este contexto, el gobierno de Belaúnde inició una política de retrasar los pagos a la banca internacional, como se advierte en el Cuadro No. 3.

un agravamiento de la carga que representa la deuda externa contraída por efecto de la elevación de las tasas reales de interés internacionales. De ahí que puede plantearse que estos factores han actuado como un shock externo, que explica en buena medida los problemas económicos experimentados.

A su vez, el estancamiento del sector exportador constituye otra de las

causas básicas de la crisis económica. Antes que por la ausencia de oportunidades de inversión, este estancamiento se explica por dos razones fundamentales. Por un lado, el sector público no ha creado un marco político institucional capaz de apoyar la inversión pública en la ampliación de la exportación tradicional; tampoco se han logrado concretar acuerdos con el capital extranjero para poner en explotación nuevos yacimientos mineros y petroleros. Por otro lado, las exportaciones no tradicionales han sufrido el impacto de la falta de una política de promoción estable con incentivos adecuados, a mediano y largo plazo, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 5
EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES
NO-TRADICIONALES

	En millones de dólares corrientes	En millones de dólares constantes de 1978	Indice del tipo de cambio real
1978	353	353	100.0
1979	810	730	84.2
1980	845	680	79.6
1981	701	546	70.2
1982	762	590	77.5
1983	555	420	81.6
1984	726	545	89.3
1985	714	547	100.9
1986	645	420	69.0
1987	716	419	73.8
1988	756	425.2	73.6

Fuente: BCR, *Memoria 1987pp.* 159-164, BCR, *Memoria 1988,* pp. 160-165.

Es importante subrayar que la contracción del volumen de la exportación no-tradicional en 1981-82 y en 1986-88 está ligada a la disminución del tipo de cambio real que socava la posición competitiva de los productores nacionales. Adicionalmente, en 1986-87 el auge económico interno y los elevados niveles de protección existentes determinaron que para muchas empresas resultara más rentable atender la demanda interna descuidando la exportación. Como resultado de la inesta-

bilidad de estos incentivos, el volumen de exportación no-tradicional ha mostrado una marcada fluctuación. De esta manera, este rubro de las ventas externas ha experimentado un retroceso en términos constantes, desde los montos alcanzados en 1979-80. Dentro de este contexto, resulta explicable que no se haya generado un activo proceso de inversión en estos rubros, que permita asegurar el dinamismo a mediano plazo de las exportaciones no-tradicionales.

La orientación de la política económica constituye un tercer factor central en la explicación de las dificultades económicas experimentadas en los años '80. En primer lugar, destaca la notable variabilidad de las orientaciones básicas, con una alternancia casi pendular de perspectivas liberales e intervencionistas, con sus propias definiciones de estrategia de desarrollo, de las funciones del Estado y del papel de los mecanismos de mercado. Estos giros de las políticas económicas se centran en la gestión a corto plazo del aparato productivo sin incidir, en lo fundamental en su transformación, tendiéndose más bien a modificar la distribución del ingreso entre sectores económicos y grupos sociales. De esta forma, no ha podido consolidarse una estrategia de desarrollo que haya sido implementada en forma estable a lo largo del período. La falta de continuidad aparece más bien como característica de la gestión económica.

En segundo lugar, como se ha mencionado, se presenta una persistente dificultad para mantener un curso coherente de política económica, tanto en la opción liberal como en la intervencionista, que en parte deriva de las características y contradicciones de la estructura económica y también se explica por el entrecruzamiento de presiones sociales y políticas dentro de los sectores políticos dominantes.

En tercera instancia, se aprecia una clara tendencia al deterioro de la eficacia y capacidad de gestión en el sector público que sufre una pérdida periódica de sus cuadros más calificados y carece de una solvente estructura tecnocrática. A su vez, los instrumentos de la política económica presentan márgenes de libertad decrecien-

tes, por efecto de los altos niveles de deuda externa y los reducidos montos de inversión registrados desde 1976, que se reflejan en las limitaciones de la capacidad instalada y la infraestructura.

Por último, la política económica ha debido enfrentar crecientes presiones sociales y políticas, que se hacen sentir especialmente en los momentos de estabilización, contribuyendo a dificultar la adopción de medidas restrictivas. Dentro de este contexto, es importante destacar el papel de los movimientos guerrilleros, especialmente de Sendero Luminoso que ha logrado una significativa presencia en varias zonas del país en los años '80.

Pero para renovar el crecimiento se necesita romper con un patrón reiterativo de la política económica, que ha tendido a generar elementos de un "ciclo político", propicio al surgimiento de coyunturas populistas. Este patrón puede ser esquematizado señalando sus características de base y su secuencia de desarrollo. Las primeras incluyen una estructura económico-social caracterizada por una muy desigual distribución del ingreso y por un apreciable grado de urbanización, que facilita la movilización política de los sectores medios y populares, así como por la falta de una clara y estable hegemonía política que deriva en la incapacidad para implementar una estrategia de desarrollo y una visión a largo plazo de las prioridades de la economía; asimismo un aparato

productivo estancado con reducidos niveles de inversión pero con reservas de capacidad a corto plazo generadas por la recesión, que a su vez provoca una acumulación de presiones reivindicativas. Dentro de este contexto, la política económica ha tendido a optar por la tentación populista, mostrando una secuencia de desarrollo característica, que se inicia con una orientación expansionista, que tiende a ampliar la base social del régimen y su apoyo político al permitir la reactivación y generar beneficios para todos los sectores, aunque en forma desigual. Pero este esquema de corto plazo resulta a la larga insostenible dadas las limitaciones de la inversión y la falta de crecimiento de la base exportadora. Los desequilibrios económicos generados condicionan la adopción de una política de estabilización, con la consiguiente reducción del nivel de demanda interna y un efecto corrosivo sobre las bases sociales y políticas del régimen, que si bien logra reducir los desequilibrios coyunturales pierde el apoyo captado y es reemplazado por un régimen de orientación diferente.

De ahí que la superación del estancamiento productivo requiere que en el sistema político se logre asumir una orientación que privilegie al mediano y largo plazo, apartándose de las tentaciones populistas. En otros términos, se precisa que a través del sistema democrático se pueda llegar a la definición de una clara y estable hegemonía política.

BIBLIOGRAFIA

- ALVA C., Luis, "Economía Peruana 85-86", *Banca*, No. 18, Dic. 86, pp. 4-10.
- BANCO DE CREDITO *Reseña Económica 1988*, Lima, 1989.
- CARBONETTO, Daniel, "El imperativo de crecer", *Banca*, No. 18, Dic. 86, pp. 11-13.
- CARBONETTO, Daniel, et al, *El Perú Heterodoxo*, INP, Lima, 1987.
- CUANTO, *Estadísticas para CADE '88*, Lima, 1988.
- CHAVEZ ALVAREZ, Jorge, "La conceptualización Heterodoxa de Estabilización Económica", *Finanzas Públicas*, No. 2, marzo de 1986 pp. 5-28.
- DANCOURT et al, *Inflación y Redistribución en el Perú*, Fundación F. Ebert, Lima, 1986.
- DANCOURT, Oscar y YONG, Ivory, "Sobre la Hiperinflación Peruana", *Economía*, Jun. 89, pp. 13-44.
- DORNBUSCH, Rudiger "It's coup time in Perú", *The International Economy*, Ene-Feb. 1989. pp. 46-49.
- ESSER, Klaus, "*Perú: Ein Weg Aus der Krise*", DIE, Berlín, junio 1989, p. 31.
- FERRARI, César, "La Heterodoxia en Política Económica", *Banca*, No. 17, Nov. 87, pp. 10-21.
- . "Los desafíos del crecimiento", *Banca*, No. 21-22, Dic. 87, pp. 14-35.
- FIGUEROA, Adolfo, "Integración de las Políticas de Corto y Largo Plazo", *Economía*, junio 1989 pp. 225-247.
- PORTOCARRERO, Felipe, "El Ahorro Financiero y la Política Económica", *Banca*, No. 18, Dic. 86, pp. 14-23.
- ROSALES DIAZ, Ramón, *Programas de Reactivación económica y Sistema Financiero: los casos de Argentina y Perú*, Fundación F. Ebert, Lima, 1986.
- SABERBEIN, Gustavo. "Políticas Económicas Heterodoxas", *Banca*, No. 19-20, Jul. 1987, pp. 8-10.
- SCHULDT, Jürgen, "Repensando la Devaluación", *Banca*, No. 21-22, Dic. 87, pp. 56-59.
- TELLO, Mario, "Políticas de estabilización en el Perú y el Sector Externo: 1989", *Economía*, Jun. 89, pp. 45-58.
- WORLD BANK, *Report on Perú*, the Perú Report, Dic. 1988.