



Cambio de gobierno: legado, escenarios y desafíos

Francisco Sagasti

Director de Agenda Perú

Enero, 2006

Síntesis: Estabilidad económica, baja inflación, mayores exportaciones y crecimiento del PBI son algunos de los logros del gobierno del presidente Alejandro Toledo. Sin embargo, la baja aprobación de las instituciones así como el creciente número de conflictos sociales son cuestiones que el próximo gobierno debe abordar. El presente ensayo es una evaluación de lo que nos deja el último período gubernamental así como un ejercicio de prospectiva de lo que se viene para los próximos cinco años.

Lo que deja Toledo

El gobierno de Alejandro Toledo deja un legado contradictorio. La estabilidad y el crecimiento económico contrastan con la fragilidad democrática, el deterioro institucional y la precariedad social que caracterizan al Perú en la actualidad.

Estabilidad y crecimiento económico

El Perú tiene un ingreso nacional bruto alrededor de US\$ 2,100 por habitante, que equivale en términos reales al prevaleciente hace tres decenios. Durante los últimos cuatro años la economía ha crecido a una tasa promedio de 4.6% (por encima del crecimiento demográfico de 1.5%), la inflación se ha mantenido por debajo del 3% anual y la moneda local se ha fortalecido ligeramente. Las reservas internacionales han aumentado hasta superar los US\$ 13,500 millones, las exportaciones alcanzaron los US\$ 12,500 millones en 2004 y, durante este mismo año la balanza comercial tuvo un superávit de US\$ 2,700 millones (el más alto desde 1956). Se estima que la tasa de crecimiento económico en 2005 alcanzará a 5.5% y que entre 2006 y 2008 será de 5%.

Durante el año 2004 los ingresos tributarios llegaron al 13.4% del PBI. Los principales contribuyentes (alrededor del 0.5% del total) aportaron el 86.5% del impuesto a la renta, y buena parte de la recaudación proviene del impuesto general a las ventas que grava a todos los peruanos, ricos y pobres, por igual. La evasión de impuestos, vinculada a la informalidad, continúa siendo generalizada y existe un consenso en que debe reformarse el sistema tributario para aumentar los recursos fiscales.

El buen desempeño macroeconómico ha mejorado el acceso al financiamiento externo. Entre los años 2001 y 2004 el Perú emitió más de US\$ 1,600 millones en bonos soberanos, y la inversión extranjera directa alcanzó un promedio de US\$ 2,000 millones. Además, de acuerdo a estimados del BID, las remesas de peruanos que viven en el extranjero alcanzarían la cifra record de US\$ 2,500 millones en 2005. El sistema financiero peruano se está consolidando, y las mejoras en la supervisión han reducido los riesgos cambiarios, comerciales y sistémicos. Sin embargo, hasta el momento no se ha logrado aumentar el nivel de ahorro interno (18.4% del PBI) ni canalizarlo eficientemente hacia la inversión. Las tasas de interés continúan siendo relativamente altas y el acceso al crédito por parte de las empresas locales sigue siendo limitado.



La estructura productiva continúa orientada hacia la demanda internacional de materias primas, principalmente de productos mineros (oro, cobre, plata, zinc, plomo, hierro), pesqueros (harina de pescado, pescado congelado, mariscos), y también de algunos productos industriales de baja intensidad tecnológica (textiles, agroindustria, metalmecánica). El valor de las exportaciones tradicionales aumentó de US\$ 3,160 millones en 1994 a US\$ 8,900 millones en el 2004, tanto por efecto de mayores volúmenes como del incremento de precios que explica alrededor del 30% de este aumento. Las exportaciones no tradicionales también aumentaron significativamente, de US\$ 1,200 millones en 1994 a US\$ 3,500 millones en el 2004.

A pesar de que se están haciendo esfuerzos para mitigar su impacto negativo sobre el medio ambiente (sobre todo en la minería), la dependencia de exportaciones de materias primas tiene consecuencias negativas para el uso sustentable de los recursos naturales y para la protección ambiental. Además de contaminar aire, mar y tierra, el crecimiento basado en la explotación intensiva de productos primarios tradicionales no ha logrado aún poner en valor la enorme riqueza de biodiversidad que tiene el Perú. Por otra parte, el Perú gasta sólo alrededor del 0.1% de su PBI en investigación y desarrollo, uno de los porcentajes más bajos de la región.

Fragilidad democrática y deterioro institucional

El sistema democrático peruano es aún muy frágil y la 'transición democrática' iniciada en 2001 se ha frustrado. Sin embargo, estamos avanzando —si bien con paso incierto y a tropezones— hacia una progresiva consolidación de las prácticas democráticas.

Durante los últimos años la gestión del Presidente ha sido aprobada sólo por, aproximadamente, el 10-15% de la población y algo similar ha sucedido con el Poder Ejecutivo. No se percibe que las instituciones del Estado representen a la ciudadanía ni que el sector público responda adecuadamente a las demandas sociales. Con ligeras variaciones, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional están en la misma situación. El Congreso ha funcionado de manera errática e impredecible en un contexto de fragmentación política, dejando la reforma constitucional y muchas leyes importantes de lado, al mismo tiempo que aprobaba otras en forma apresurada y sin medir sus consecuencias económicas y políticas. Más aún, las desmedidas remuneraciones que reciben los congresistas, y sus pretensiones de cobrar montos adicionales, han acentuado el rechazo popular a la institución parlamentaria.

La gestión pública se caracteriza por la poca flexibilidad del presupuesto, la excesiva centralización de funciones y proyectos en la capital, y la limitada efectividad de las políticas públicas para cambiar la situación de pobreza y desigualdad. A esto se añade la casi nula articulación entre los gobiernos subnacionales y el nacional, la falta de coordinación entre las políticas sectoriales, la escasa capacidad de los gobiernos regionales y locales para preparar y ejecutar proyectos de inversión, y la inadecuada preparación e inestabilidad de los funcionarios públicos.

Existen fuertes tensiones entre las autoridades políticas locales, regionales y nacionales por un lado, y una diversidad de grupos de la sociedad peruana que demandan atención por otro. Estas tensiones desembocan frecuentemente en protestas violentas, y durante el gobierno de Alejandro Toledo se ha instaurado una cultura generalizada de 'el que no llora no mama', alentada en gran medida por la pasividad de las autoridades. En el ámbito local existe un gran número y variedad de enfrentamientos. Al 31 de octubre de 2005, la



Defensoría del Pueblo registró 69 conflictos entre la población y sus autoridades en todo el país, de los cuales 17 permanecen activos y 50 en estado latente. Más aún, los coccaleros están permanentemente enfrentados con las autoridades políticas por la erradicación de la coca y la lucha contra el narcotráfico. A esto se une un minúsculo pero preocupante grupo de terroristas cuya vinculación con los traficantes de drogas podría llevar a brotes de narcoterrorismo que podrían extenderse, como lo han hecho en los países vecinos.

En contraste con estos problemas, hace cuatro años se dio inicio a un proceso de diálogo y concertación a través del Acuerdo Nacional (AN), en el cual los partidos políticos, la sociedad civil organizada, las iglesias y los representantes de los empresarios cuentan con un espacio para plantear sus puntos de vista con una perspectiva de largo plazo, dejando —al menos en principio— las preocupaciones y las exigencias de la vida política cotidiana. El principal logro del acuerdo ha sido empezar a cambiar paulatinamente los hábitos de interacción entre los políticos. Además, el Acuerdo ha logrado definir consensualmente 31 políticas de Estado que marcan el rumbo para el desarrollo peruano hacia el 2021.

Precariedad social

El déficit social acumulado —definido como la diferencia agregada entre el consumo real y el consumo necesario para completar la canasta básica de bienes y servicios— fue calculado en 1993 en US\$ 15,000 millones. Se estimó, además, que este déficit aumentaba a un ritmo de US\$ 2,000 millones por año. En forma adicional, según cálculos recientes, la inversión necesaria para superar sólo las deficiencias en infraestructura de agua y saneamiento asciende a US\$ 5,400 millones. El presupuesto de la República para el año 2005 es de US\$ 15,000 millones, de los cuales el 43.6% ha sido asignado al gasto social (educación, salud, nutrición, asistencia social, apoyo a las comunidades, entre otros). El déficit social acumulado es tan amplio que en el corto plazo no puede ser cubierto por los recursos públicos, aun si se reorientara casi todo el presupuesto a este fin. Por lo tanto, no será posible mejorar las condiciones de vida de la mayoría de peruanos sin la activa participación del sector privado y de la sociedad civil para complementar la acción del Estado.

El empleo ha aumentado en las ciudades vinculadas a los sectores exportadores agroindustrial y textil. Entre 2001 y 2003, el gasto de las familias aumentó en más de 10% en todo el país, exceptuando a la costa sur (4.0%) y Lima Metropolitana (5.4%). Igualmente, durante el mismo periodo, los niveles de pobreza han bajado en más de un 5% en la sierra norte y en toda la costa, con excepción de Lima, donde la tasa de pobreza mostró un leve incremento. Sin embargo, persisten los principales problemas laborales en el Perú, tales como el alto grado de subempleo, la elevada proporción de actividades informales, la deficiente protección social y los bajos salarios. El Sistema Nacional de Pensiones tiene un déficit acumulado muy alto y requerirá de transferencias del gobierno central para cumplir con las obligaciones asumidas, mientras que el sistema privado aún no ha logrado consolidarse y ha sido criticado por las altas comisiones que cobran las empresas administradoras.

Por otra parte, debido a la ubicación y diversidad geográfica, el Perú es altamente vulnerable a los desastres naturales (sismos, aluviones, heladas, lluvias torrenciales, desbordes de ríos, maretazos, sequías), algunos de los cuales estarían asociados al proceso de cambio climático y calentamiento global. Esto acentúa la precariedad de las condiciones de vida de los segmentos más pobres de la población.



Perspectivas para el próximo gobierno

Los dos principales factores que condicionarán el futuro del Perú en el corto plazo están vinculados a la evolución del contexto económico y político, global y regional, y a la incertidumbre asociada con los procesos electorales de 2006.

Contexto económico y político

Perú tiene una economía pequeña, abierta y vulnerable, cuyo desempeño depende fuertemente del comportamiento de la economía mundial, y en especial de sus principales socios comerciales (Estados Unidos, China y la Unión Europea). Los desequilibrios de la economía internacional —déficit comercial y fiscal de los Estados Unidos, superávit comercial de China, Japón y de otros países asiáticos, burbujas especulativas en bienes raíces, y el alto precio del petróleo— pueden desembocar en una brusca contracción de las tasas de crecimiento económico global, que tendría efectos negativos sobre las exportaciones y el crecimiento económico. Esto afectaría también a las finanzas internacionales, limitando el acceso de los países como el Perú a los mercados de capital en condiciones favorables.

Una resolución brusca de estos desequilibrios llevaría a una crisis y a una recesión global que podría durar varios años. El impacto sería devastador en los países de ingresos medios que exportan materias primas, carecen de fuentes energéticas propias y dependen de los mercados financieros internacionales. En el caso del Perú, los precios de los minerales (con la posible excepción del oro) disminuirían rápidamente y en forma significativa, lo que tendría un impacto negativo en las exportaciones tradicionales y la disponibilidad de divisas. Dado que es probable que los precios del petróleo se mantengan elevados (aún si disminuye la demanda por una recesión generalizada, la escasa capacidad de refinación mundial mantendrá altos los precios por unos años más), y que una recesión acentúe las medidas proteccionistas, esto tendría también un impacto negativo sobre las exportaciones no tradicionales, las inversiones extranjeras, el crecimiento económico, la recaudación tributaria y, en general, sobre las posibilidades de satisfacer las crecientes demandas sociales.

Si por el contrario, estos desequilibrios se reducen en forma paulatina y gradual, dando tiempo a introducir ajustes y cambios de política (algo que parece cada vez menos probable), el impacto negativo sería menor y más manejable. En vez de una caída brusca de las exportaciones, éstas disminuirían en forma gradual, dando tiempo para hacer ajustes y diseñar políticas que sustituyan exportaciones y promuevan el crecimiento del mercado interno. Sin embargo, sólo un gobierno con legitimidad y capacidad de acción estaría en condiciones de aprovechar un entorno económico favorable como el que se anticipa en este caso.

Cabe destacar que, el impacto del TLC, con algunas excepciones, no se sentirá en los próximos tres o cuatro años. Asimismo, no obstante la propaganda gubernamental, la no aprobación del tratado tendría un impacto relativamente menor (aunque altamente localizado) en la economía peruana.

En el ámbito político, las iniciativas norteamericanas de lucha contra el narcotráfico y la inestabilidad política en los países andinos afectarán las perspectivas futuras del Perú. La



prioridad otorgada a la lucha contra el terrorismo internacional por los Estados Unidos ha desplazado a un segundo plano a la lucha contra el tráfico de drogas, si bien ésta sigue siendo uno de los ejes centrales de su política con los países andinos. La puesta en marcha del Plan Colombia ha motivado una reubicación de las plantas productoras de pasta básica y de cocaína de Colombia al Perú. Esto conlleva serios riesgos, particularmente cuando se vincula con los remanentes de grupos subversivos y con protestas populares. La inestabilidad política que afecta a varios países andinos aún no se ha extendido al Perú, pero algunas de las condiciones que llevaron a Bolivia y Ecuador a enfrentar serios problemas de gobernabilidad, que generaron una polarización política en Venezuela, y que dieron lugar a una insurgencia asociada al narcotráfico en Colombia, se encuentran en estado embrionario en el país.

Incertidumbre electoral

La vulnerabilidad externa se agudiza por el ambiente de incertidumbre electoral. El grado de estabilidad política y de gobernabilidad que pueda tener el Perú depende del resultado de las elecciones en abril de 2006, en las que participan más de 30 partidos políticos. Un desenlace desfavorable implicaría una elección presidencial en la cual los dos primeros candidatos recibirían un bajo porcentaje del total de votos en la primera vuelta (alrededor del 20%), y una segunda vuelta entre candidatos de partidos improvisados o que ya han gobernado mal, además de un elevado ausentismo. Pese a la valla electoral, el Congreso estaría dividido entre representantes de numerosos partidos, muchos de ellos sin orientaciones ideológicas y programáticas claras. Esto llevaría a un gobierno con muy poca legitimidad, sin autoridad ni capacidad de gobernar, con un escaso sentido de estrategia y políticas de desarrollo, y con un Congreso hostil. El resultado sería extender por cinco años más los problemas de gobernabilidad que ha venido enfrentando el Perú durante la mayor parte de los últimos dos decenios.

Si, por el contrario, el desenlace electoral lleva a la victoria de una coalición de partidos que combine agrupaciones establecidas y nuevas, tanto nacionales como regionales, que tengan programas claros y un equipo técnico de profesionales competentes, experimentados y honestos, sería posible reducir la inestabilidad política y consolidar la gobernabilidad democrática. Esto implicaría que dicha coalición debería ganar la primera vuelta por un amplio margen, obteniendo más del 30% de los votos y superando en más de 10% a los partidos que la siguen, y que en la segunda vuelta sobrepase largamente la mitad de los votos. Lo ideal sería que esta coalición contara con una mayoría en el Congreso, pero aún si esto no se diera, una pluralidad amplia permitiría movilizar acuerdos puntuales sobre temas estratégicos con diferentes grupos políticos. Para esto es necesario contar con un liderazgo presidencial decidido y democrático, con un equipo de gobierno cohesionado, y con bancadas en el Congreso capaces de proponer iniciativas legislativas y de movilizar apoyo para aprobarlas.

Escenarios para el próximo gobierno

De manera simplificada, las combinaciones de un contexto económico internacional favorable o desfavorable, con un desenlace positivo o negativo de los procesos electorales, configuran al menos dos escenarios extremos, así como una gama de situaciones intermedias que permiten apreciar lo que podría enfrentar el Perú durante los próximos años.



El escenario más positivo —que podríamos llamar ‘mejor (muy) improbable’— surgiría de la convergencia de una resolución gradual de los desequilibrios económicos globales y de resultados electorales que afiancen la gobernabilidad democrática. El más negativo —que podríamos llamar ‘peor (casi) imposible’— combinaría una crisis económica internacional con inestabilidad política y desgobierno. Los calificativos ‘muy’ y ‘casi’ se agregan en reconocimiento que en el Perú puede suceder cualquier cosa —y generalmente sucede.

Mejor (muy) improbable: contexto internacional favorable y desenlace electoral positivo

- *Desempeño económico* . El ajuste gradual de los desequilibrios globales estimula la demanda internacional de materias primas, que a su vez sostiene el auge exportador, mantiene altas tasas de crecimiento económico, atrae financiamiento e inversión extranjera, y permite aumentar la presión tributaria. Se mantienen los equilibrios macroeconómicos y la inflación bajo control, y tras varios años de crecimiento, particularmente en los sectores relacionados con las exportaciones, se empiezan a producir encadenamientos productivos que aumentan la demanda interna, generan empleo, reducen la informalidad y aumentan los ingresos de los trabajadores. El gobierno y el Congreso inician programas orientados hacia promover la ciencia, la tecnología y la innovación. La economía avanza hacia mayores niveles de productividad y mejores oportunidades de exportación de productos con valor agregado, lo que permite utilizar sustentablemente los recursos naturales y proteger el medio ambiente.
- *Gobernabilidad y reformas institucionales* . Un gobierno con liderazgo político, capacidad técnica, y capaz de movilizar alianzas en el Congreso pone en marcha las principales reformas institucionales (constitucional, electoral, tributaria, judicial, las Fuerzas Armadas, Policía Nacional). La mayor disponibilidad de recursos y prioridades definidas por consenso facilitan los procesos de reforma y reducen las oportunidades de corrupción. Los avances en la descentralización empiezan a consolidarse y permiten avanzar sin prisa, pero sin pausa, hacia la conformación de regiones económicamente viables que agrupan a varios departamentos. La acción decidida de la policía y las autoridades locales permite contener y eliminar los brotes subversivos y de narcoterrorismo. Los espacios de diálogo y consenso se multiplican e institucionalizan, el Acuerdo Nacional cumple su papel de apoyo a la consolidación de las prácticas democráticas y empieza a afianzarse la confianza ciudadana en la democracia.
- *Situación social* . Las oportunidades de empleo asociadas a un crecimiento económico inclusivo permiten reducir la pobreza extrema significativamente. El gobierno adopta medidas para aumentar la productividad del trabajo (capacitación, información, reducción de la informalidad, mayor acceso al crédito para la producción) y ejecuta políticas agresivas de redistribución y reducción de la pobreza (programas sociales mejor focalizados, transferencia de recursos a regiones más pobres, servicios sociales básicos de calidad), que se complementan con intervenciones del sector privado y la sociedad civil. Para esto hace un uso juicioso y eficiente de los recursos adicionales que recibe el fisco debido al aumento en la tasa de crecimiento económico y a la reforma tributaria. Asimismo, las remesas se vinculan progresivamente a la provisión de bienes públicos locales (escuelas, postas médicas, saneamiento, recreación) y a las actividades productivas en pequeña escala. Las mejoras en la situación social reducen las tensiones y hacen disminuir las protestas populares.



Peor (casi) imposible: contexto internacional desfavorable y desenlace electoral negativo

- *Desempeño económico* . La resolución brusca de los desequilibrios globales lleva a una baja en la demanda internacional de productos primarios, hace caer las exportaciones, reduce el crecimiento económico, disminuye reservas, contrae los ingresos fiscales y limita severamente el acceso al financiamiento externo. Un gobierno débil enfrenta una creciente ola de demandas imposibles de atender, exacerbadas por un Congreso fragmentado en el que los partidos compiten por adoptar medidas populistas. Se rompen los equilibrios macroeconómicos, un nacionalismo mal entendido genera rechazo a la inversión extranjera y resurgen brotes inflacionarios. Se retrocede hacia un uso intensivo y desordenado de los recursos naturales con el consecuente deterioro ambiental, al mismo tiempo que se abandonan los intentos de promover la innovación y mejorar la productividad del trabajo. No se expande el consumo interno, y la economía peruana regresa a una situación similar a la prevaleciente durante el decenio de 1980.
- *Gobernabilidad y reformas institucionales* . Un gobierno sin posibilidad de efectuar alianzas políticas y sin capacidad de movilizar la opinión pública abandona las reformas institucionales urgentes. El gobierno y el Congreso se limitan a reaccionar improvisadamente a las demandas sociales y protestas urgentes, que se multiplican y crean un clima de inseguridad, zozobra y desconcierto. La escasez de oportunidades económicas hace que el aparato estatal se vea como un botín y la corrupción se extiende en todos los niveles. El proceso de descentralización se paraliza, lo que acentúa el descontento en el interior del país. Se expanden las alianzas entre el narcotráfico y los grupos subversivos en varias partes del territorio nacional, con el apoyo de las poblaciones locales. La fragmentación política y una creciente polarización destruyen los escasos espacios de diálogo y consenso, desvirtúan al Acuerdo Nacional y crean un ambiente propicio para el autoritarismo.
- *Pobreza y desigualdad* . El menor crecimiento económico y las reducciones en el gasto público impiden disminuir la incidencia de la pobreza y, en algunos casos, revierten los avances logrados a inicios del decenio de 2000. La cobertura y calidad de los servicios y programas sociales se deteriora, y la lucha contra la pobreza y la desigualdad asume un carácter exclusivamente asistencial y de emergencia, lo que alienta el clientelismo y la corrupción. El entorno negativo de la economía internacional reduce el monto de las remesas provenientes de emigrantes. Todo esto acentúa la precariedad social, aumenta las tensiones y protestas, y genera un clima de inseguridad generalizada.

Quedan por explorar otras combinaciones posibles, y en particular la de un contexto internacional desfavorable y un desenlace electoral positivo, que pondría a dura prueba la calidad y el liderazgo del gobierno que se elija en 2006, así como la de un contexto internacional favorable y un desenlace electoral negativo, que extendería por cinco años más la situación vivida durante el gobierno de Alejandro Toledo. Queda, además, el interrogante sobre que partidos o coaliciones de partidos estarían en condiciones de gobernar bien en los entornos que se anticipan. Dejamos al lector la exploración de otros escenarios posibles y la respuesta sobre quién podría gobernar mejor.