

# Transición democrática y desarrollo: ¿continuidad o cambio?

Javier Igúñiz E. - PUCP

La pregunta que preside el tema no puede ser respondida como cuando se comprueba si una afirmación es falsa. Las respuestas parciales que pretendo se sitúan entre el "nada ha cambiado" y el planteamiento de que los cambios realizados en la institucionalidad y en las políticas económicas del Estado, las han distorsionado tanto que ya el proyecto económico de los años 1990 resulta irreconocible. La franja entre ambos es muy ancha, por lo que voy a presentar algunos criterios para llevar a cabo una evaluación del momento y los cambios, sobre todo económicos, que vivimos en el país. Me basaré en cierta selección de temas, en preguntas e impresiones u opiniones propias que sirvan para la discusión. De ahí, el recurso a la primera persona en el texto y a ciertas disquisiciones metodológicas.

## ***Sobre la definición de los términos***

Sobre los términos del título "Transición democrática y desarrollo: ¿continuidad o cambio?", que se me ha solicitado responder, creo que debemos empezar la discusión aludiendo al debate de los politicólogos sobre en qué medida estamos o no en una transición política. Toda transición se refiere estrictamente a un proceso entre dos momentos definidos y que ya acabó o, de una manera más cuestionable, a uno en el que se sabe de antemano o se prevé con bastante certidumbre su final. Se podría, por ejemplo, decir que el momento actual no es estable y no puede durar, como supuestamente lo fue y duró alguno anterior, y

cómo será y durará el que eventualmente siga. El enfoque político de la supuesta transición actual supone un análisis que requiere una minuciosa comparación del fin del período de Fujimori, del gobierno de Paniagua y del primer año del de Toledo. Por ejemplo, y a manera de ilustración, recordaremos que se ha señalado que "un error" de Toledo habría sido no prolongar la transición iniciada por Paniagua, al darla por acabada cuando se auto-definió como el inaugurante de un nuevo período. De ese modo, se argumenta, generó un nuevo momento mental en la sociedad, en el que las demandas socioeconómicas adquirieron más importancia en comparación con las tareas propias de una transición política, en la que el asunto de la corrupción, el de la falta de transparencia y el de la democratización de la gestión pública, resultaban predominantes. Esto es, obviamente, materia de discusión y nosotros no elaboraremos más al respecto. A lo largo de estas páginas, retomaremos algunos aspectos de la dimensión política.

Como en el caso de la política, cualquier periodización económica es cuestionable y solo vale para ciertos fines, durante ciertos momentos. Además, en la economía, las fluctuaciones se han acertado tanto que no se sabe si vivimos de transición en transición, lo que cuestiona la relevancia de ese término. Claro está, en toda periodización pueden entrar a tallar nuestras opciones particulares. Lo que nos parece bien tiende a ser entendido como permanente y su fin, cuando ocurre, como una sorpresa y como una interrupción externa. Lo que no nos parece

*«Se podría, por ejemplo, decir que el momento actual no es estable y no puede durar, como supuestamente lo fue y duró alguno anterior...»*

bien tenderá a ser visto como transitorio y su fin, como previsto y resultado de problemas internos, de su propia lógica. Así es como se puede debatir, por ejemplo, sobre el período 1993–1997. ¿Fue un "hipo" de crecimiento en medio de dos crisis o una transición hacia un nuevo y más prolongado curso? O también sobre el período 1997–2001, se puede preguntar: ¿se trata de una crisis entre dos momentos de crecimiento? Las transiciones son, en gran medida, construcciones intelectuales que hay que sustentar.

En cualquier caso, el tiempo económico utilizado comúnmente, recientemente, no coincide con el tiempo político al que alude el título de la presentación. Los hechos que marcan la transición económica peruana son, en gran medida, externos, como las crisis en Asia, Rusia, etc. Coincide con el de América Latina, pues ya la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) está utilizando el término "media década

perdida" para referirse a él. En el Perú, los factores internos –tanto políticos como económicos– no son, sin embargo, desdeñables. La inestabilidad política, la corrupción pública y privada, la política fiscal procíclica y otros factores contribuyen a la duración de la crisis que comienza en 1997. Además, la acumulación de demandas y las propias de un régimen más democrático, así como la nueva institucionalidad descentralizada, influirán sin duda cada vez más en la economía, pero ahí viene el otro término del pedido que se nos ha hecho: "¿continuidad o cambio?". Volveremos sobre este interrogante varias veces, a lo largo del texto.

Antes, y para empezar a desbrozar esta distinción, creo conveniente entender por "desarrollo" su dimensión básicamente económica y no el sentido más amplio que se discute ahora y que incluye, por ejemplo, las libertades democráticas. En cualquier caso, en el diálogo debemos especificar de qué continuidad o cambio estamos hablando o, mejor, de la continuidad y cambio de qué, en concreto tratamos. Subir aranceles, ¿es un cambio en el "modelo"? Aumentar la importancia relativa del impuesto a la renta, ¿lo es? Mantener una refinería en manos del Estado, ¿destruye el modelo impulsado en los años 1990? Claro que es en parte una cuestión de grado, pero demasiadas veces en la defensa de lo "avanzado", el más ínfimo de los "retrocesos" es considerado irremediamente mortal. Se manifiesta así una especie de hipocondría ideológica que vuelve rígida toda discusión y, peor aún, la gestión de la economía. ¿Cuáles son las piezas con pretensión de piedra angular del modelo completo? ¿Hay piedras angulares en el edificio económico? Los rasgos que son candidatos para ese rango son muchos, como para responder fácilmente.

---

*«El debate constitucional, el Acuerdo Nacional, los Acuerdos Regionales son escenarios riesgosos, para unos, y promisorios, para otros»*

---

### **Transición democrática y entrada de la economía en el debate**

El debate en el país sobre la continuidad o el cambio económicos es un debate entre activos participantes en la política económica y en la política. Por eso mismo, las consecuencias legislativas de ese debate pueden ser y, en parte, están siendo inmediatas. Esta situación puede ser entendida como transicional, justamente por eso: por la cercanía entre la esfera económica y la política. La "transición democrática" ha dado lugar a esa posibilidad y ello introduce una especial tensión, que se expresa de manera muy visible en la abierta parcialidad y pérdida de paciencia de algunos entrevistadores periodísticos o, de modo más sutil, en el sesgo y bloqueo de importantes medios de comunicación. También en el despliegue de expertos nacionales o visitantes, para asegurar la continuidad legal del tipo de economía heredado de la década anterior. El debate constitucional, el Acuerdo Nacional, los Acuerdos Regionales son escenarios riesgo-

sos, para unos, y promisorios, para otros. No estamos, pues, ante un debate académico en un sentido distante de la lucha política o de la gestión de la economía.

¿Cómo se ha llegado a ese tipo de situación? La "transición democrática" explica la introducción del tema económico en el debate o mejor, si no se quiere evitar una explicación, diríamos simplemente que durante la transición democrática ocurrió esa incorporación. Creo que podríamos caracterizar la campaña electoral de 1995 como una en la que la política económica y las reformas institucionales recientes no estaban en discusión; y en la que lo que estaba en debate era la intensidad y modalidades de la política social necesaria para aliviar los problemas de calidad de vida, agravados por los ajustes estabilizadores anteriores y no revertidos por el crecimiento de la economía. Se arrastraban problemas agravados, para muchos, por la nueva precariedad del empleo, por el frenético multiempleo, por el creciente costo de una educación o una atención de salud de calidad, pero no eran materia de discusión significativa.

Por el contrario, en el debate electoral de 2000 y 2001, la economía entra con mayor fuerza en la escena pública. La mejor política social, dirían el candidato Toledo, Kuczynski y el equipo económico de Somos Perú, es una reactivación y la consiguiente generación de empleo. El cambio consiste, pues, en la introducción de la posibilidad de una política activa de reactivación económica a corto plazo y de diversas maneras de lograrlo. La propuesta oficial incluía una reducción de impuestos y otras medidas de expansión. La propuesta de García incluía la intervención en los precios de bienes básicos de ciertas empresas privatizadas recientemente y otras me-

didas. Luego, sobre todo gracias a García, se ha mantenido el tema económico en la agenda nacional de diversas maneras. En realidad, sus principales ofertas políticas son económicas, lo cual explicaría parte de sus éxitos electorales. Además, las discusiones –nacional e internacional– han incluido, a mi juicio con mucho más ruido que nueces, la cuestión de las reformas institucionales de los años 1990. Privatización, régimen laboral, apertura de mercado y otros puntos, parecerían ser materia de debate general. Sin embargo, la discusión se centra en casos aislados y aspectos parciales. A pesar del creciente peso de “lo económico” en el debate partidario nacional, no hay un “modelo general” alternativo al instaurado durante los años 1990.

Junto a la política macroeconómica de corto plazo y las reformas institucionales, otra adición a la discusión económica, según mi opinión, es la relativa a la política sectorial. Varios de los ministros parecen estar intentando políticas para incentivar y desarrollar, a largo plazo, actividades en un número de sectores más amplios que en la década de 1990. Aun así, no ha entrado propiamente en el debate una política industrial. El término “turismo” parece haber reemplazado a “industria”, en la respuesta que mucha gente da a la pregunta sobre sus expectativas económicas personales y territoriales. Temas que siguen prácticamente ausentes, a pesar de la existencia de nuevos esfuerzos para introducirlos, son la política tecnológica, la política de estímulo al ahorro y de financiamiento a largo plazo. Todavía el largo plazo no está presente y, en ese sentido, predomina la continuidad. Aún la gestión de la economía se concentra en pasar el año fiscal y, en ese año, el hecho central es el “cumplimiento” de los compromisos de pago de la deuda externa.

Sin embargo, la manera en la que se dio la transición democrática (vídeos, sociedad civil) ha influido en la emergencia de una demanda por mayor transparencia de la gestión de la economía nacional y por una sanción ejemplarizadora de los culpables de una corrupción, que en el país se identifica con uso de recursos económicos públicos y de influencias para fines particulares. En ese contexto, está siendo materia de sospecha, a priori, una política económica ejercida generalmente en círculos estrechos de expertos funcionarios, y consultores y misiones de organismos internacionales, con el menor contacto posible con el Parlamento y con el mayor alejamiento posible respecto de la opinión pública. Como reacción a lo anterior, algunos gestos como la apertura oficial de “ventanas al público” desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y otras pocas instituciones, durante el gobierno de Paniagua, han sido un cambio en la dirección de la transparencia y un ejercicio más pleno de una ciudadanía vigilante, que enseñe a los funcionarios en el *accountability*. Aun así, no es fácil establecer el grado de continuidad y cambio efectivo en esta materia. La baja conciencia moral de la población, en lo que a estándares de honradez se refiere, así como la desconfianza en lo relativo a la voluntad y capacidad judicial existentes para sancionar a los “de arriba”, favorece la impunidad y, en consecuencia, el continuo desprestigio de la política y de la gestión pública.

Hacia el futuro, quienes se resisten a ser mirados y a rendir cuentas, parecen preferir el refuerzo de la escasa tradición de vigilancia ciudadana para tener las manos libres. La privatización del Estado incluye la reivindicación del derecho a las maneras privadas, en el sentido de ejercer la gestión

---

*«...la manera en la que se dio la transición democrática ha influido en la emergencia de una demanda por mayor transparencia de la gestión de la economía nacional y por una sanción ejemplarizadora de los culpables de una corrupción...»*

---

oculta a la mirada del público. No faltan funcionarios que prefieren esa privacidad por razones atendibles de eficiencia y responsabilidad por resultados, pero muchos parecen tener motivos menos constructivos para defender ese camino. Me parece que el temor a las ONG por parte de los funcionarios, así como de los partidos, proviene principalmente de la capacidad de estas instituciones para utilizar y, lo que es peor, enseñar a utilizar las escasas posibilidades de fiscalización de la gestión pública, que se abrieron en el gobierno de Transición. Hasta ahora, las investigaciones en el Congreso, a pesar de grandes resistencias internas y externas, pretenden avanzar en la dirección inaugurada en el gobierno anterior.

En resumen, en este aspecto, a pesar de la precariedad y las resistencias existentes, se ha iniciado un cambio. En general, la transición democrática ha coincidido

con la introducción de más temas económicos en el debate público y con una demanda de transparencia que frene la corrupción. Obviamente, la misma crisis económica debe haber contribuido también a ese resurgimiento del tema económico en la política, aunque no siempre ha sucedido así.

## **Continuidad y cambio, ¿de qué y cuánto?**

Las reformas recientes en América Latina y el Caribe (ALC) han merecido el calificativo de revolucionarias. Por ejemplo, no hace mucho, un connotado investigador de las economías latinoamericanas señaló que: "América Latina se ha colocado a la vanguardia en los procesos de reorientación de las políticas económicas. ... En muchos países de la región las reformas han sido revolucionarias al provocar cambios radicales en el ambiente macroeconómico y en la función económica del Estado" (Gavin 1998: 135)<sup>1</sup>. El Perú, junto con Argentina y algún otro, está entre los países latinoamericanos reconocidos como más radicales en ese sentido. Ese es, pues, el nuevo punto de partida del Perú. La transición democrática ocurre tras un período de cambios económicos considerados sustantivos. ¿Contribuyen esos cambios al proceso democratizante en curso? Dejando para más adelante una respuesta provisional a este interrogante, conviene explorar en la convicción con la que se adhiere el país a esos cambios.

Decir "el país" es, sin duda, excesivo. Las encuestas muestran signos diversos y de profundidad imprecisa. En parte indica desconocimiento de la materia preguntada pero más todavía, sospecho, indica una distancia frente a los asun-

tos públicos tras tantos años de decepción y mentira. Sin embargo, entre las elites más interesadas en el asunto, el debate parece indicar que no hay un reconocimiento pleno de tal revolución. Incluso, los coautores o ejecutores de dicho cambio tienen sentimientos encontrados respecto de la radicalidad de las reformas. En efecto, la gama de posiciones en este nivel del debate es amplia. Contrariamente a las tajantes opiniones internacionales que elogian o critican las reformas, en nuestro país abundan los matices. Sin pretensión de ordenarlos según importancia o coherencia, me permito recordar que no faltan quienes sostienen que, en realidad, lo experimentado en los años 1990, no había llegado a ser ningún modelo "de mercado" digno de ese nombre y que, por lo tanto, la ruta es insistir en su "profundización" hasta lograrlo. También está el planteamiento de que sí lo fue, o estaba muy cerca de serlo, pero solo hasta que alguien intentó estimular la demanda desde el Estado o, antes, hasta que se debilitó el celo institucionalista privatizador que comenzó en 1992. En este caso, habría que restaurar lo perdido. La corrupción económica y política del período fujimorista ha bañado de cierto desencanto la épica reformista. Además, el intento de contrarrestar ese estigma parece ser el de separar lo más posible la corrupción económica militar de la de los empresarios, indicando que la primera, mas no la segunda, era la propia de los años 1990, mientras que antes de las reformas pro-mercado, la segunda era la predominante.

Curiosamente, el reconocimiento de la radicalidad de los cambios neoliberales también resulta mayor en quienes se oponen a él de manera más radical. Desde ese otro extremo, se puede encontrar a quienes sostienen que la reforma fue tan radical que se convir-

tió en un factor agravante de la crisis de 1997 en adelante, al restarse flexibilidad a la política económica. Sin embargo, en estos casos, la radicalidad no es siempre consistente, pues no hay abiertas propuestas de cambios institucionales de conjunto. El cambio de modelo consistiría en adquirir mayor capacidad de manejo económico, lo que supone reducir la dolarización, darse ciertas libertades en lo que se refiere a algunos de los precios relativos, por lo menos a corto plazo, a través de la tasa de cambio, aranceles, tasas de interés, tarifas públicas. Nos parece que, de todos modos, actualmente el debate no incluye alternativas radicales de tipo institucional. Este se situaría en el descubrimiento de las limitaciones o problemas causados por algunas de las reformas de la década de 1990 y, en la actualidad, por la descentralización política. De ser cierto lo anterior, hasta el momento no estaríamos ante alternativas que consisten en conjuntos, más o menos ordenados y completos, de instituciones y políticas económicas que son mutuamente excluyentes. En ese sentido, no solo en la práctica de la gestión económica, sino en el escaso debate existente, domina la continuidad.

Sin embargo, creo que con la descentralización el escenario puede cambiar, aunque no es claro en qué dirección. Las preguntas están sobre el tablero. Se han creado nuevos agentes políticos, que tienen que legitimarse rindiendo cuentas de su gestión. ¿Qué le ofrecen a la población de las regiones la banca múltiple, las AFP, las EPS, los colegios privados y otras instituciones como la Sunat o las reguladoras y las empresas regu-

1/ Gavin, Michael (1998). "El impacto de las reformas en la volatilidad", en *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, pp. 135-71.

ladas? ¿Cómo responderá la inversión privada a las expectativas de empleo que reemergen desde tantos lugares del Perú? ¿Qué papel asumirá el sector público? ¿Se cristalizará una división del trabajo: Lima–privado y Regiones–público? Por el momento, creo que podemos acordar en que las reformas serán parte de la discusión política.

También se podría sostener razonablemente que, en realidad, el “modelo” no explica ni el éxito económico de mediados de los años 1990 ni la crisis posterior, sino que lo que importan son las circunstancias internacionales y naturales. La discontinuidad sería resultado del cambio en dichas circunstancias. Démosle una mirada a las fluctuaciones de la economía peruana para destacar lo peculiar de esas circunstancias.

## La excepcionalidad de los años 1990: acción de gobierno y circunstancias

En este punto pretendo, como en los anteriores, abrir una discusión, presentar preguntas y avanzar opiniones. La continuidad y el cambio en el proceso económico deben ser vistos tomando en cuenta la influencia que tienen sobre él las instituciones y las acciones del gobierno, pero también el nuevo contexto económico internacional que vivió el país durante los años en estudio. La relación entre instituciones y circunstancias contextuales es compleja. Las instituciones pueden producir circunstancias y esa ha sido la apuesta tras las reformas de la década pasada. Sin embargo, también el contexto puede facilitar la creación, consolidación o destrucción de las instituciones, sobre todo cuando esas circunstancias inclu-

yen condiciones externas de tipo institucional y sobre procedimientos de gestión, y no simples equilibrios en las cuentas o creación de capacidad de pago de deuda.

Toda gestión de la economía está marcada por las demandas de la sociedad, antes aludidas, y por el cambio de momento internacional. En esta parte presento algunos rasgos de la evolución de la economía de los años 1990, que creo que muestran la excepcionalidad del proceso económico durante el cual se realizaron las reformas institucionales. El interés por introducir un par de piezas informativas sobre dicho proceso, reside en la conveniencia de evaluar las posibilidades de continuidad de dichas reformas en contextos distintos.

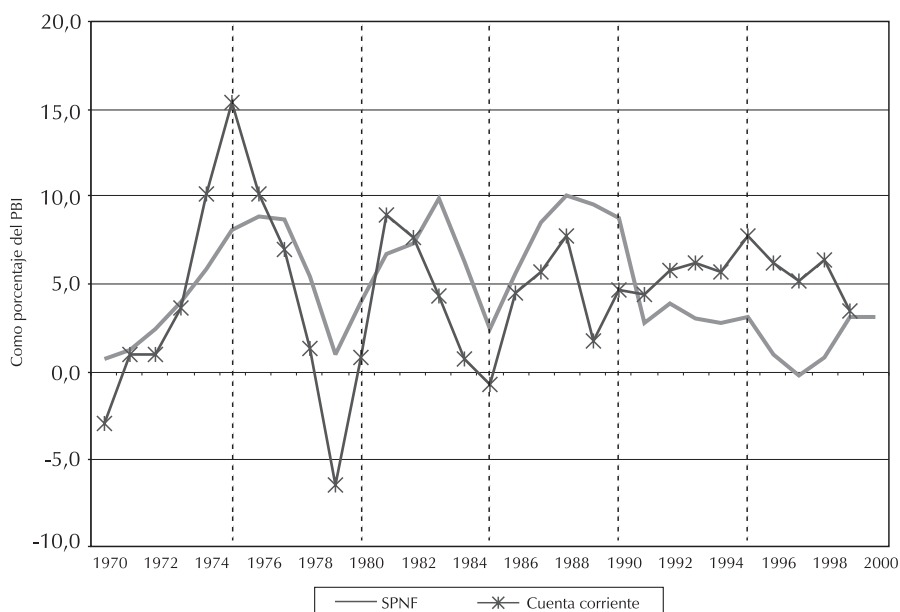
a) Durante las décadas anteriores a la de 1990, lo usual era que el déficit del sector público y el déficit en cuenta corriente fluctuaran de manera aproximadamente sincronizada, tal como

se puede apreciar en el gráfico 1. Generalmente, se afirmaba que el déficit fiscal se traducía en uno externo. La restricción externa se hacía presente y obligaba a devaluaciones y a un proceso de ajuste. En los años 1990, esa relación se rompió y fue posible incurrir en altos e inicialmente crecientes déficit en cuenta corriente, sin que estuvieran acompañados por un aumento del déficit fiscal. El “lujo” en el que pudo incurrir el gobierno de Fujimori es poco común, pues la reducción del déficit público pudo lograrse sin necesidad de reducir el gasto y frenar la economía; más bien, con la colaboración de la propia reactivación.

b) Normalmente, el aumento de las importaciones que acompañaba el crecimiento junto con otras variables, terminaba presionando contra las reservas y de nuevo se llegaba a la restricción externa. Más aún, si los

Gráfico 1

Deficit del sector público no financiero (SPNF) y de la balanza en cuenta corriente\*: 1970-2000



\* Cuenta corriente solo hasta 1999.

términos de intercambio caían. En los años 1990, las reservas pudieron aumentar mientras el déficit en cuenta corriente aumentaba, tal como se puede observar en el gráfico 2. Otro privilegio excepcional para quien gobierna en esos momentos. En efecto, las reservas pudieron elevarse a tasas importantes (entre 1,7 y 6,6% anual), a pesar de persistentes déficit externos superiores al 5%. La afluencia de capitales y la venta de empresas posibilitaron esa evolución. Así, durante unos años se pudo elevar reservas, mientras se pagaban los intereses de la deuda y se aumentaba considerablemente el déficit en la balanza comercial. Además, al mismo tiempo que se recuperaba y elevaba el nivel de gasto público y social, se reducía el déficit fiscal.

Se puede discutir la medida en que esos procesos excepcionales son resultado de circunstancias internacionales o de política econó-

mica, pero es difícil imaginar que tales circunstancias fueran un factor secundario y que vuelvan a repetirse momentos en los que "quedar bien con todos" sea posible. La coincidencia de procesos similares en países con muy distinto grado de adhesión a y avance en las reformas institucionales, llevan a pensar en el predominio de los factores internacionales. Además, hay explicaciones razonables al respecto.

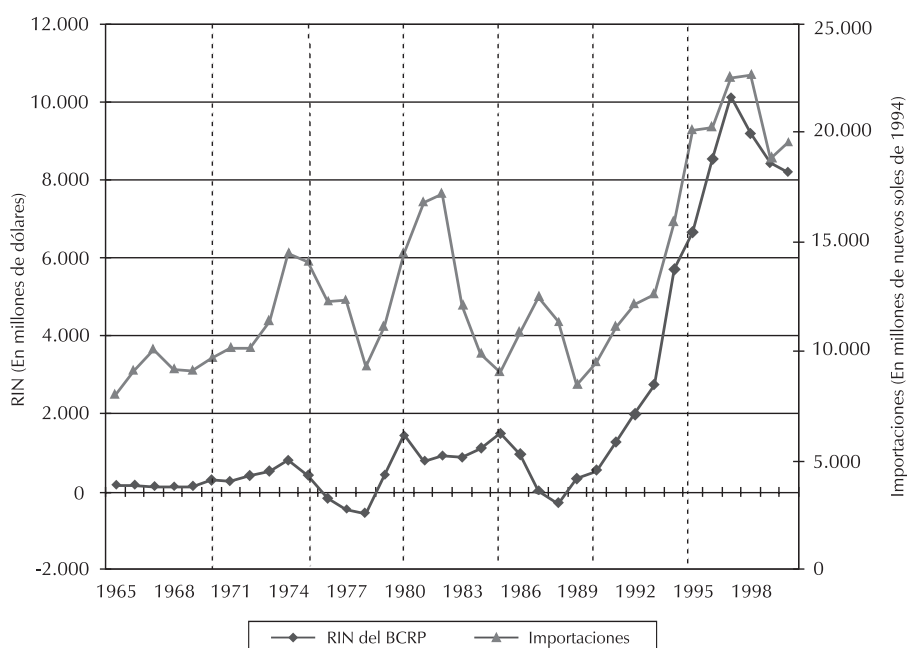
Estoy convencido de que sí podemos concluir en que las reformas ocurrieron en un momento de excepcional holgura, en lo que a las restricciones del exterior se refiere. ¡"Todo" fue posible al mismo tiempo! Las demandas internas reducidas a su mínima expresión y la condicionalidad externa, al parecer más detallista que nunca, completaron el escenario. Por eso se puede afirmar que la continuidad de las reformas y la caracterización de los años 1990 como una transición hacia la "economía de mercado", dependen en buena

«...podemos concluir en que las reformas ocurrieron en un momento de excepcional holgura, en lo que a las restricciones del exterior se refiere. ¡"Todo" fue posible al mismo tiempo!»

medida de su capacidad para responder a las demandas sociales en contextos políticos y económicos internacionales más normales. La transición democrática ha coincidido con el retorno a una mayor "normalidad" económica.

Gráfico 2

RIN e importaciones: 1965-2000



## Conclusión: hacia un debate real y nuevo

A mi juicio, el debate debe cambiar de uno entre modelos "mercado" versus "Estado" o "libertad del mercado" versus "libertad de los agentes de la política económica" a otro, según objetivos específicos de mayor profundidad. Creo que de eso trata el nuevo debate internacional sobre el desarrollo. En él, el "para qué" es más importante que el "cómo". Me atrevería incluso a afirmar que, usualmente, tras las discrepancias sobre este "cómo" se esconden tanto diferencias irreconciliables de objetivos como aparentemente radicales diferencias ideológicas, que resultan ser igualmente desinteresadas en proble-

mas capitales como la pobreza o la participación social. Ciertos estatismos no son ninguna garantía de reorientación de recursos hacia los que más los necesitan. Mi impresión es que una defensa del propio enfoque teórico o el cuidado de intereses específicos, principal aunque no exclusivamente, de índoles empresariales y partidarias, plagan muchas discusiones elegantemente adornadas de generalidad y doctrina.

Más al fondo, la pregunta que me parece importante es: ¿qué debe cambiar para que cambie algo sustantivo en la vida de las pobres mayorías del país? La respuesta no es fácil, salvo que caigamos en el facilismo irresponsable, sugiriendo que lo que debe cambiar son los pobres mismos. Los cálculos de Figueroa, hace ya muchos años, nos alertaron sobre la relativamente poca trascendencia, para los pobres del Perú, de verdaderas revoluciones en el régimen de propiedad, público/privado. Él mismo ha escrito, alguna vez, un artículo que llama la atención sobre la continuidad de los grandes problemas, independientemente de si se está en democracia o dictadura, en régimen de mercado abierto o protegido. Rosemary Thorp nos planteó una pregunta inquietante sobre la importancia del buen o mal manejo de la política económica para la resolución de los grandes problemas económicos del país, cuando comparó la historia económica de Colombia y Perú en el siglo XX.

Creo, pues, que queda puesta la pregunta en la discusión. Me parece que debemos tratar de explicitar en qué aspectos concretos de la economía ponemos nuestras expectativas, sin pretensión de convertirlos en representación de un modelo que incluye muchos más aspectos. Quizá es una concesión al pragmatismo,

pero me parece necesaria para conversar ampliamente, con propuesta de alternativas de política. Además creo cada vez menos en modelos que rechazan ciertas políticas específicas, como en el caso de los cuerpos que rechazan ciertos elementos haciéndolos incompatibles con la salud general del país. Estoy sugiriendo una necesidad que ha sido esgrimida por varios connotados economistas de significación mundial: combinar elementos de buen manejo económico, que son generalmente aceptados, con otros, resultantes de las peculiaridades económicas, políticas y culturales del país. Normalmente, estos últimos han sido sujetos de una evaluación negativa, como imperfecciones o distorsiones a un conjunto de políticas que se suponen igualmente válidas para cualquier contexto. Para terminar, conviene señalar que, aún con todo lo dicho, la evaluación de la continuidad o cambio en el modelo puede hacerse en algunos campos, pero en otros debe esperar a que experimentemos un período más normal que la década de 1990.

---

Existe una diferencia entre el gobierno actual y el de hace cinco años. Así como un péndulo no va siempre en la misma dirección, en el Perú, el péndulo ha rebotado y ha cambiado de dirección.

Como en toda América Latina, el Consenso de Washington se está reexaminando. El presidente Toledo plantea una "economía de mercado con rostro humano", lo que guarda gran diferencia con dicho consenso. El gobierno actual se inspira en cuidar los equilibrios macroeconómicos, pero preocupándose por la pobreza, por el empleo y por el tema social. Si bien estos también eran preocupación del Consenso de Washington, el tema se centra ahora en cuál es el plazo y la importancia de dicho plazo. Esto es, la temporalidad es relevante y, hoy, se quieren ver resultados en un tiempo menor.

Actualmente se presenta un cambio adicional en la economía, pues los hacedores de política económica reconocen que uno no puede confiar en que los mercados vayan a funcionar bien y de manera eficiente por sí solos (o por lo menos no rápidamente). Por ello, se debe ayudar a los mercados a que funcionen bien de una manera más rápida, aplicando la noción del *market friendly*, no solo en cuanto al régimen legal sino también en las áreas que sufren innovaciones y que requieren aprendizaje. Recordemos que los mercados nuevos demoran en decantar.

En mercados con un número de agentes pequeños, se presentan imperfecciones naturales. El Perú no tiene un gran número de agentes económicos, por lo que hay una

tendencia al oligopolio y a la competencia monopolística, estructuras de mercado cuyas características se encuentran bien documentadas en la literatura económica. Si bien los mercados tienen que operar, se les debe ayudar para que funcionen bien. Esto es particularmente importante en mercados imperfectos, como los nuestros.

En la década de 1990 se formó la conciencia de que señalar un norte, indicando hacia adónde va el gobierno, encausa las expectativas de los agentes económicos. El presidente Toledo ha indicado que se va a implementar un centro de planeamiento estratégico. Esto significa que existirá una expresión colectiva de hacia dónde debe ir el país. Cuando existe un plan estratégico, hay una unidad de criterios y existe una visión más clara sobre el largo plazo, lo cual es muy importante.

En cuanto a la parte política, la profundización democrática ha impactado la estabilidad de las reglas de juego. La estabilidad, y no la rigidez, es lo más importante para la economía. La rigidez es una camisa de fuerza que genera un quiebre cuando algo no funciona. La estabilidad requiere cierto nivel de flexibilidad y no genera quiebres. La economía y sus normas se deben mover con un vaivén natural (todo se mueve todo el tiempo, nada es rígido) y para ello se requiere flexibilidad.

La economía necesita previsibilidad y confiabilidad en las normas, en las leyes y en los convenios. Si los acuerdos son aceptables y aceptados por la ciudadanía, el gobierno será estable y las normas se van a mantener o, por lo me-

---

*«...los hacedores de política económica reconocen que uno no puede confiar en que los mercados vayan a funcionar bien y de manera eficiente por sí solos (o por lo menos no rápidamente)»*

---

nos, van a evolucionar de una forma previsible. Cuando están convenidos las formas y los procesos, se tiene un régimen estable.

La regionalización es un gran paso en la profundización de la democracia. Las normas son hoy más confiables y están desarrollando una mayor conciencia en la ciudadanía. Esto hace al Perú un país más previsible, más confiable y con menor riesgo para los inversionistas. Arequipa en sus protestas demostró ser un ejemplo de ciudadanía madura: 600 mil ciudadanos salieron a la calles, expresaron lo que deseaban y volvieron a sus casas cuando se les había escuchado.

Las autoridades regionales están dispuestas a conversar, convenir y concertar: ello significa la predictibilidad del sistema económico y confiabilidad del sistema político, lo cual hará posible que haya una mayor inversión, nacional y extranjera. En los años 1990, se garantizaba rigidez. Ahora, con un poquito más de cautela y esfuerzo, tendremos estabilidad en el largo plazo.

---



En la década de 1980, los escritos sobre “transiciones del régimen autoritario a la democracia” pusieron el acento a las condiciones y a las estrategias políticas y económicas que facilitan dicho tránsito, sin rupturas dramáticas. Convencionalmente, se aduce que ese proceso se inicia con elecciones legítimas y la instalación del gobierno, al tiempo que el régimen democrático se consolida cuando sucesivos gobiernos se instauran por el mismo procedimiento y acuerdan con los partidos llevar a cabo medidas que propician el apoyo social y eliminan las amenazas al orden constitucional.

El presidente Paniagua inauguró la quinta transición al depurar la administración pública, iniciar la lucha contra la corrupción y llevar a cabo las elecciones democráticas que produjo el gobierno que preside Toledo. La instalación de este gobierno y el ejercicio de las instituciones democráticas culminó la transición. Sin embargo, la persistencia de factores políticos y económicos contribuyen a poner en duda la posible consolidación de dichas instituciones.

Al igual que en las pasadas transiciones, el entorno democrático estimula la participación de múltiples actores que persiguen hacerse escuchar por el Estado, con

---

*«...la  
persistencia  
de factores  
políticos y  
económicos  
contribuyen a  
poner en  
duda la  
posible  
consolidación  
de dichas  
instituciones»*

---

el fin que se dicten medidas (re)distributivas que permitan la representación de los intereses sociales, mejoren la calidad de vida de las mayorías y faciliten el acceso en la escala social. Pero la debilidad de las organizaciones sociales, la fragmentación y la dudosa representatividad de los partidos políticos y la extrema “debilidad”, sino la privatización, del aparato estatal conspiran contra la expresión y canalización institucional de esas demandas y de la capacidad para atenderlas con algún grado de eficacia. Estos resultados contribuyen a desprestigiar la democracia.

Este cuadro reproduce en términos generales las condiciones que desembocaron en los fracasos de las anteriores transiciones, por lo que hacen pensar que el país está condenado a recaer en manos de un “salvador de la patria”. Sin embargo, en contra de esta percepción, las experiencias de las luchas contra el fujimorismo crearon nuevas condiciones, que concurren para imaginar un escenario positivo mas no exento de agudas turbulencias.

Es manifiesta la convicción sobre la necesidad de avanzar, consensual y transparentemente, en la ejecución de reformas institucionales destinadas a atender eficazmente las demandas sociales: el Acuerdo Nacional y los convenios parlamentarios, así como las presiones de la opinión pública y de la sociedad civil, son expresiones en ese sentido. Al mismo tiempo, los dirigentes sociales y políticos han aprendido la necesidad de encarrilar sus acciones en el marco constitucional y velar por la estabilidad política.

Es decir, existen procesos de continuidad y de cambio que permiten prever marchas y contramarchas del gobierno que, eventualmente, pueden derivar en la consolidación del régimen democrático.

---