

DESPUÉS DEL "MILAGRO ECONÓMICO"

# Una crisis en ciernes

por Nicolás Lynch\*

y Enrique Fernández-Maldonado\*\*

Perú fue uno de los pocos países en la región que tras el cambio de siglo mantuvieron intactos los lineamientos del Consenso de Washington. Mientras sus vecinos y el Cono Sur transitaban hacia una etapa "posneoliberal" de la mano de gobiernos progresistas, en la nación andina el legado económico de la dictadura fujimorista subsistía al avance de la democracia. La profunda debilidad de las instituciones políticas, cooptadas por los principales promotores y beneficiarios de un modelo que generó tanto crecimiento como desigualdad, marcó la realidad peruana de los últimos veinticinco años. Pero el régimen hoy muestra claras señales de agotamiento.

Perú ha pasado de la democratización casi sin democracia que caracterizó la segunda mitad del siglo XX, a la democracia sin democratización que tenemos hoy día. Es decir, de la movilización social y política durante la lucha anti-oligárquica (1930-1980) por derechos y participación, que incursionó con suerte variable en el Estado y consiguió importantes reivindicaciones, a un régimen de competencia restringida que reprime el movimiento social y dificulta su conformación como alternativa política.

El origen inmediato de este régimen de competencia restringida está en la derrota de la democracia por parte de la guerra interna. La experiencia más desarrollada de democracia representativa que se da en Perú entre 1980 y 1992, es derrotada por la guerra que se produce paralelamente a esta democracia, entre dos grupos insurgentes -Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA)- y las fuerzas armadas y policiales. El escenario de la democracia es así capturado por el escenario de la guerra. Esto abre paso a la elección como presidente de un independiente, Alberto Fujimori, en 1990 (fenómeno conocido en la ciencia política como "outsider"), que da finalmente un autogolpe de Estado, que protagonizan él mismo y su jefe de inteligencia Vladimiro Montesinos, el 5 de abril de 1992.

El golpe de Estado es un dato fundamental porque señala que el proyecto neoliberal se instauró en Perú con una dictadura (1992-2000) que asoló el país durante ocho años, para luego transmitir su "código genético" a la democracia. Esta dictadura se instauró como alianza de poderes fácticos: militares, grandes empresarios, tecnócratas y organismos financieros internacionales con la tutela de Estados Unidos. Esta coalición de poder persistió en el tiempo señalando los límites y restricciones para el ejercicio de la política.

La instauración del neoliberalismo como dictadura le permitió desarrollar su hegemonía en tres niveles fundamentales: en el económico, privatizó, concentró y reprimarizó la economía, llevándola a que sea controlada por una docena de empresas, principalmente extranjeras y asentadas en los negocios minero, gasífero y financiero; en el político, la coalición de poder se transformó en Estado neoliberal, reciclando una característica principal del Estado oligárquico, el patrimonialismo -la no diferenciación entre el bolsillo privado y el tesoro público- y la captura directa del Estado por empresarios y tecnócratas, y en el ideológico, promovió la descentralización de la política y el dominio del mercado como ordenador social, destacando el *emprededurismo* como valor central, en desmedro de la solidaridad social y la acción colectiva.

Asimismo, el Estado neoliberal estableció un vínculo con el resto de la sociedad que se basó en el clientelismo (la organización de los sectores populares en un mecanismo de favores por apoyo político) y el desarrollo de políticas sociales de corte asistencialista y ejecución focalizada para "reducir la pobreza", procesando ya en democracia una disminución, al menos de la pobreza por ingresos, de al menos 25 puntos porcentuales. Estas po-

© Gordon Witsie / Alamy / Latinstock



**Entre los primeros del mundo.** Tercer productor de plata del mundo, quinto de oro, tercero de cobre y segundo de zinc. No hay país latinoamericano que se le acerque siquiera en los rankings globales de producción minera.

líticas se desarrollaron en contraposición de las políticas sociales universales que buscan establecer servicios públicos para fortalecer a las personas como sujetos de derechos, lo que había caracterizado al tibio Estado reformista anterior, que buscó establecerse entre 1962 y 1990. De hecho, la base política del fujimorismo hasta el día de hoy se sostiene en las redes de clientela establecidas por la dictadura de la década de 1990 y su estilo de campaña política tampoco ha variado, insistiendo en el intercambio de favores por votos.

El agotamiento de la legitimidad de la dictadura, luego de la solución del problema de la guerra interna, por la acentuación de sus características autoritarias y la voluntad explícita de perpetuarse en el poder, desembocó en una transición democrática. Este corto gobierno de ocho meses, entre noviembre de 2000 y julio de 2001, encabezado por Valentín Paniagua, por un momento pareció encarnar una amplia democratización, para terminar con la elección de Alejandro Toledo, el primero de varios transformistas, en julio de 2001. Sin embargo, esta transición adoleció tanto del problema de las anteriores transiciones a la democracia en América Latina como de la herencia del régimen autoritario (1).

### Neoliberalismo y democracia

La transición devolvió la democracia política a Perú pero perpetuó la negación de los derechos sociales que había significado la dictadura fujimorista. Esto se dio con el agravante de que ocurrió sin cambiar la Constitución de 1993, hecha y promulgada en condiciones de dictadura, por el régi-

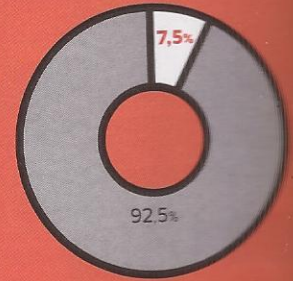
men que encabezaron Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. La ciudadanía recuperó libertades políticas pero no los derechos sociales. Así, las elecciones no fueron suficientes para brindar orden a la democracia recuperada y las movilizaciones sociales continuaron enfrentando una creciente represión por parte de las autoridades elegidas. La transición entonces significó una democracia a medias e imposible de dar estabilidad y, por lo tanto, consolidar el régimen político.

Es importante al respecto hacer mención a la creciente legislación de “criminalización de la protesta” que empezó con Alejandro Toledo y continuó con Alan García y Ollanta Humala. La mención reiterada de los que protestan como “anti-sistema”, en referencia a su oposición al modelo neoliberal y su trato abierto como delincuentes, ha sido uno de los ejes de polarización política. Esto ha sido especialmente claro en la represión a los movimientos agrarios y ambientales que se oponen a la minería que depreda los ecosistemas y desplaza otras actividades económicas.

El neoliberalismo, sin embargo, continuó cosechando mayorías electorales en democracia, siempre con nuevos pero efectivos disfraces. Alejandro Toledo ganó en 2001 aprovechando su origen indígena, “el cholo sano y sagrado”, y prometiendo algunos cambios en el modelo neoliberal, para finalmente no cambiar nada. Alan García, con un mayor cinismo, hizo campaña desde una crítica abierta al neoliberalismo para terminar siendo su mejor implementador. Ollanta Humala, por último, ganó con un programa na-

### Perú en América del Sur (en porcentaje, 2015)

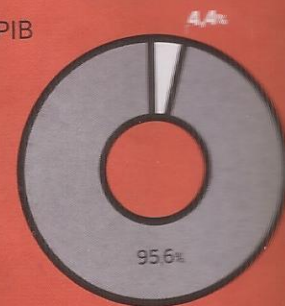
Territorio



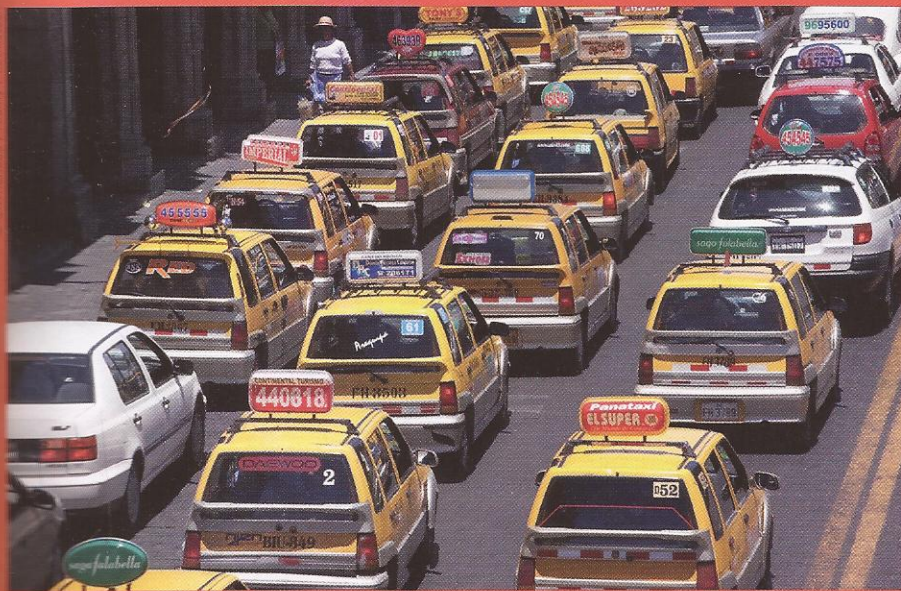
Población



PIB



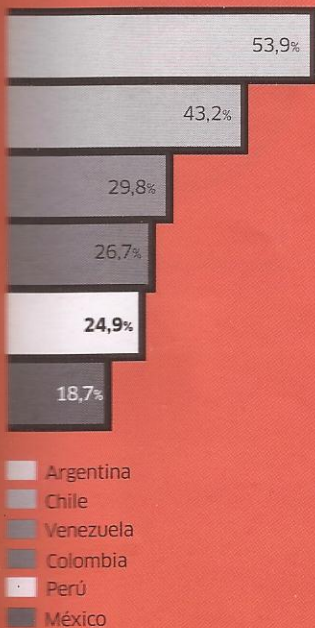
■ Perú  
■ Resto de América del Sur



**Progreso del crimen.** La tasa de delitos aumentó más de un 50% en los últimos 10 años y la de homicidios se multiplicó por cinco en el mismo período.

### Funcionamiento de la democracia

(en porcentajes de muy y más o menos satisfechos, 2015)



→ cional popular para traicionarlo en el primer año de gobierno y dar un viraje radical al libre mercado.

La decepción electoral agudizó el desprestigio de la política y de las instituciones. En 2015, de acuerdo a Latinobarómetro, al final del gobierno de Ollanta Humala, la participación electoral era del 81%, la satisfacción con la democracia del 24%, la aprobación presidencial alrededor del 20% y del Congreso de solo un 8%. Esta importante brecha entre participación, satisfacción y aprobación evidencia la precarización de la democracia en Perú y el profundo sentimiento ciudadano de decepción frente a la política.

Esta situación se agudizó en los últimos dos años cuando se produjo un drástico bajón en las cifras de crecimiento económico de la década anterior y disminuyeron tanto los recursos para repartir como las ilusiones que el neoliberalismo generaba en la población. Algunos resultados de las últimas dos vueltas electorales de 2016 son demostrativos al respecto. Por una parte, en la primera vuelta, la población decepcionada del proceso –aproximadamente el 35% del registro electoral– votó en blanco, viciado o no fue a votar, más de 8 millones de personas de un registro de 22 (2). Y por otra, el sorprendente ascenso de Verónica Mendoza, la joven candidata del Frente Amplio de izquierda, que subió del 2 al 20%, ocupando el tercer lugar (3). Asimismo, para la segunda vuelta, se generó un amplio movimiento democrático para impedir el triunfo de Keiko Fujimori, la hija del otrora dictador Alberto Fujimori, que cumple condena por delitos de corrupción y de lesa humanidad. El movimiento “Keiko no va” logró un frente transversal de izquierda a derecha, per-

mitiendo a Pedro Pablo Kuczynski, un neoliberal sin relación con el fujimorismo, ganar muy ajustadamente la Presidencia.

### La prosperidad falaz

Han pasado más de dos décadas desde los primeros días de agosto de 1990, en los que el entonces ministro de Economía, Juan Carlos Hurtado Miller, anunció –con la célebre frase: “Que Dios nos ayude”– el shock económico por el que será recordado largamente. Corría la década de los noventa y se iniciaba el primer gobierno del hasta entonces enigmático ingeniero Fujimori que pasaría a la historia por haber gestado la consolidación del orden neoliberal en Perú. Fue durante su primer gobierno que tomó forma y se concretó el progresivo proceso de liberalización y desregulación económica que ya se había iniciado con la “contrarreforma” de Morales Bermúdez a fines de 1970 y continuó con el desmontaje de la institucionalidad velasquista emprendida por los gobiernos del período democrático (1980-1992). Sin embargo, sería con el “autogolpe” de Estado de abril de 1992 y la aprobación –vía referéndum– de una nueva Constitución en 1993, que Fujimori legitima las líneas maestras del sistema económico hasta hoy vigente.

Desde entonces, el modelo económico impuesto por la dictadura ha sido mantenido por los sucesivos gobiernos posteriores a la transición de la democracia iniciada en 2000. El boom económico experimentado entre 2005 y 2013 (cuando la economía creció en promedio un 6% anual y la población en situación de pobreza monetaria cayó del 52% al 27% a nivel nacional) ha legitimado ideológicamente las reformas estructurales iniciadas en 1990, que han dado lugar a una narrativa en torno al “milagro peruano”, con productos integradores como la “marca Perú” y la internacionalización de la gastronomía nativa (4).

Sin embargo, el crecimiento económico liderado por el sector minero y las finanzas, no incluiría entre sus beneficiarios al 75% de la población económicamente activa (PEA) ocupada (5), compuesto por trabajadores agrícolas e informales, obreros no calificados y autoempleados, docentes estatales de las zonas rurales, mineros informales, transportistas y ambulantes, que laboran en situación de exclusión social, muy al margen del milagro peruano.

A esto habría que agregar el crecimiento de la llamada “economía delictiva” –el narcotráfico, la minería y la tala ilegales, así como la trata de personas– con el consecuente aparato de “lavado de dinero”, es decir, las formas ilegales de introducción de las ganancias de estas actividades en la economía formal. Cálculos del propio Ministerio Público (Fiscalía de la Nación) peruano, señalaban que esta economía delictiva llegaba al 5% en 2013, aproximadamente unos 10.000 millones de dólares del Producto Interno Bruto (PIB) peruano (6).

Este período de “prosperidad falaz” de la economía peruana debió enfrentar situaciones de tensión y con-



© Claus Heitzmann / Alamy / Latamphoto

### Una industria marca-país

La gastronomía es una industria de peso en el país andino. Emplea a 400.000 personas y genera ingresos por 7.000 millones de dólares cada año.

**Deslocalización.** La descentralización en un contexto de debilidad institucional está afectando la capacidad del Estado de velar por la seguridad. Son cada vez más los casos de connivencia entre las autoridades y el crimen organizado.

flictividad social. En diversas zonas del territorio peruano movimientos sociales y ciudadanos se opusieron (en algunos casos con éxito) a importantes proyectos de inversión de empresas extractivas. Según la Defensoría del Pueblo de Perú, el número de conflictos sociales reportados en el país aumentó de 47 en 2004 a 210 en 2015.

balance de la hacienda interna, terminando el 2014 y 2015 con sendos déficits de cuenta corriente y fiscal. Los paquetes reactivadores aprobados por el gobierno de Ollanta Humala fracasaron en su intento por recuperar los niveles de crecimiento de la década pasada, pero nada parece indicar que los

## El proyecto neoliberal se instauró en Perú con una dictadura, para luego transmitir su “código genético” a la democracia.

La ausencia secular del Estado en zonas claves del territorio, la incapacidad del sistema político para canalizar institucionalmente las demandas sociales y del sector empresarial para entender y conciliar con sus grupos de interés, son los principales factores que están detrás de la conflictividad social. Las elecciones generales de 2006 y 2011 expresaron bien estas tensiones al interior del modelo. En ambas contiendas el eje polarizador giró en torno a la continuidad del modelo y la opción “anti-sistema”.

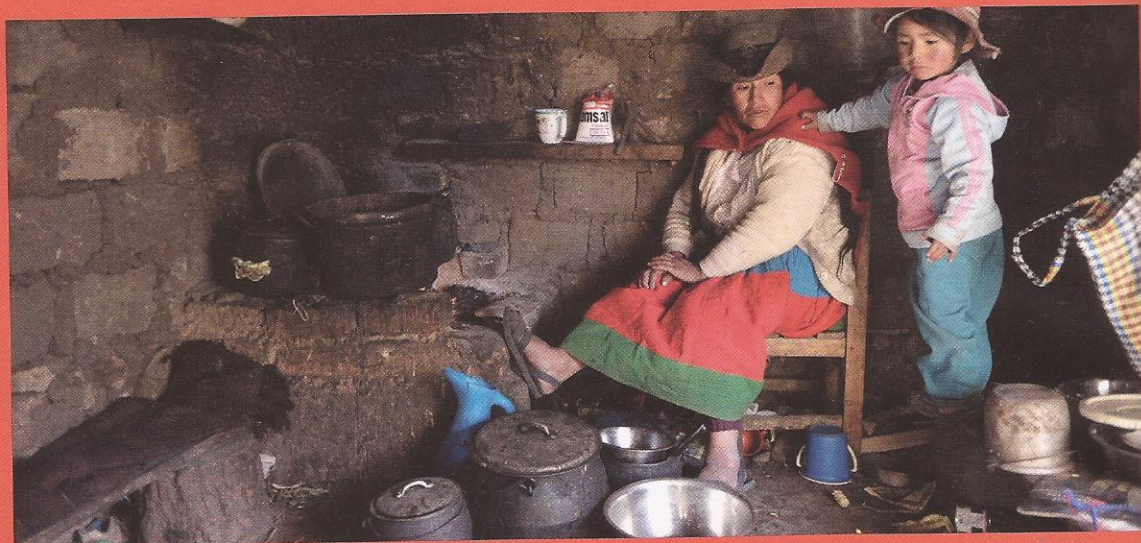
A diferencia de las elecciones anteriores, que se dieron en un contexto de crecimiento económico, los últimos comicios se enmarcaron en un escenario complicado. La desaceleración económica global incidió en la menor demanda externa (principalmente de China) y en la caída de los precios de los *commodities* mineros, provocando una retracción del crecimiento económico peruano y un des-

grupos de poder quieren asumir los costos de la desaceleración, y menos cambiar la receta aplicada los últimos veinticinco años.

### Sin contrapeso político

La crisis económica internacional posiciona a Perú ante una situación si no crítica, expectante. De acuerdo a las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía peruana crecerá en un rango de 3 a 4% en el presente año, por encima del promedio regional. Sin embargo, estadísticas oficiales evidenciarían una profunda desaceleración interna, con déficits nuevamente en la cuenta corriente y en la balanza comercial. En este escenario, la ortodoxia neoliberal que compartirán tanto el Ejecutivo (en manos del presidente Pedro Pablo Kuczynski) como Legislativo (con una clara mayoría fujimorista), acota el margen de maniobra programática del próximo gobierno para enfrentar →

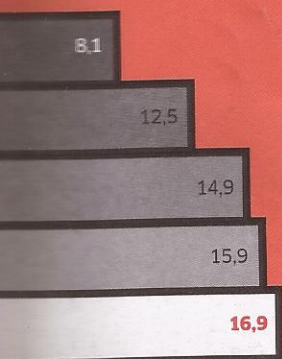
perdón  
 el presidente Alberto  
 Fujimori, en prisión  
 desde 2007, solicitó por  
 primera vez el perdón por  
 crímenes humanitarios al  
 presidente Ollanta Humala  
 en 2010. Cinco días antes  
 del fin de su gobierno,  
 el mandatario  
 pidió el indulto.



© Florian Kopp / Alamy / Lullinlock

**Brecha de ingresos.** El trabajador formal pasó de ganar 30% más que el trabajador informal en 2003 a 46% más en 2013. La brecha entre lo que gana un empleado en blanco y otro que no lo está aumentó estrepitosamente.

**Tasa de mortalidad infantil**  
 menores de cinco años, por  
 cada 1.000 nacidos vivos, 2015)



Chile  
 Argentina  
 Venezuela  
 Colombia  
 Perú

→ la desaceleración económica, sin que hasta la fecha quede claro cómo piensan enfrentarla. El problema es más grave y profundo de lo que se percibe.

De acuerdo al economista Félix Jiménez, existirían restricciones estructurales que impedirían al modelo económico peruano activar y sostener el crecimiento bajo el actual contexto internacional. “Las políticas neoliberales –afirma Jiménez– no resolvieron los grandes problemas del país: la desigualdad y la pobreza (la multidimensional más que la monetaria), la insuficiencia de empleos e ingresos decentes, las débiles e inexistentes relaciones sectoriales y espaciales que hacen difícil crear nuevos mercados internos o expandir los existentes, y un estilo de crecimiento liderado por la producción primaria que tiene reducidos efectos sobre el empleo y los ingresos y los sectores no transables donde se concentra el empleo de baja calificación” (7).

Estos factores explicarían la crisis de viabilidad del modelo. La extrema vulnerabilidad y dependencia de la economía peruana a los estímulos externos viene dando señales de agotamiento. El carácter primario exportador de la estructura económica peruana opera como una camisa de fuerza que condiciona la evolución de los principales indicadores económicos a los vaivenes de los mercados internacionales. El fin del “super ciclo” de los precios de los minerales incidió negativamente en la cartera de inversiones y produjo los déficits actuales que se cubren con endeudamiento público.

Pese a la gravedad de la situación, la tecnocracia a cargo de la política económica no ha tenido capacidad de reacción. El control del Ejecutivo por parte del Ministerio de Economía, de manera incuestionable e ininterrumpida desde la década de 1990, significó en la práctica el copamiento de las decisiones relaciona-

das con el manejo del presupuesto y la hacienda pública, siempre desde una lógica restrictiva, que ha frenado la inversión pública en momentos en que era fundamental inyectar recursos a la economía interna. El manejo ortodoxo, sin mayor contrapeso político, no sólo ha significado la postergación secular de la agenda social, sino directamente ha implicado la captura del Estado peruano por intereses privados que se valen de él para garantizar la intangibilidad de su renta.

### Los límites del modelo

Sin embargo, los principales cuestionamientos al neoliberalismo “a la peruana” vienen dados por la profunda desigualdad que genera el modelo de acumulación, y por el impacto que produce sobre el medio ambiente. De acuerdo a un Informe de Oxfam Internacional, “pese a algunos avances como la reducción de la incidencia de la pobreza monetaria”, la aplicación del modelo hace que “persistan brechas y barreras de desigualdad que afectan a millones de peruanos, lo que bloquea su progreso” (8).

La desigual distribución del ingreso y de la renta se expresa en diversos ámbitos. La institucionalidad promotora de la inversión privada generó vacíos legales e incentivos tributarios que alientan la evasión y elusión de impuestos. Sólo en el pago del impuesto a la renta, la evasión sobrepasa el 30%, perdiéndose hasta 9.000 millones de soles en operaciones no reales de empresas que generan facturas por operaciones ficticias (9). Este monto equivale a seis veces el presupuesto destinado al programa de alimentación escolar Qaliwarma. Como consecuencia, la presión tributaria no logra superar el 16% del PIB, estando por debajo del promedio regional (18%), impidiendo al Estado peruano destinar estos recursos para la inagotable agenda social pendiente (10).

Otro ámbito en el que la desigualdad aumentó con la implementación del modelo neoliberal fue en el empleo. Actualmente, Perú cuenta con uno de los salarios mínimos más bajos del continente (equivalente a 250 dólares mensuales) y cerca del 40% de la PEA recibe una remuneración similar o menor (11). Los altos niveles de informalidad laboral (55% de la PEA en el sector asalariado privado y 70% considerando al sector cuentapropista) dan cuenta de un amplio sector de la población al margen de los sistemas de protección y seguridad social (12). Las restricciones impuestas por la legislación laboral fujimorista –invariable desde la década de 1990– a la libertad sindical y la negociación colectiva explican en gran medida la baja tasa de sindicalización (7% en el sector privado y 12% si se considera al sector público) y de negociación colectiva, negando toda posibilidad de redistribución del ingreso por la vía del diálogo social (13). Apenas tres de cada diez trabajadores cuentan con un empleo adecuado, de acuerdo a los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (14).

En salud y educación, dos ámbitos clave para el desarrollo del país, los avances han sido modestos. Las reformas emprendidas en ambos sectores carecieron del empuje y determinación que se requieren para cumplir las metas adoptadas en el Acuerdo Nacional firmado en 2002. A pesar de los discretos avances en materia de escolarización y universalización de la salud, Perú sigue ocupando los últimos lugares en rendimiento escolar en la región y en la cobertura en asistencia médica.

Donde se expresa más la brecha social no resuelta por el crecimiento económico es en el acceso a los derechos fundamentales claves para el desarrollo de una sociedad. La desigualdad afecta más a la población donde el Estado casi no tiene presencia y el mercado no llega. Por mencionar un par de ejemplos, en el Perú rural un 53% de los hogares carecen de conexión domiciliar de agua potable mientras que apenas un 7% accede a alcantarillado; en las zonas urbanas este porcentaje es del 12% y del 67%, respectivamente (15). Asimismo, la desnutrición infantil en zonas rurales llega al 32,3% de los niños menores de cinco años, cuando el promedio nacional es de 17,5% (16).

El futuro inmediato del país, por todo esto, es incierto. Los límites económicos y políticos del neoliberalismo están sobre la mesa y los partidos que han ganado la Presidencia de la República y el Congreso, Peruanos por el Cambio de Kuczynski y Fuerza Popular de Keiko Fujimori respectivamente, no parecen tener un proyecto político alternativo al que ha gobernado el país en los últimos 25 años. La esperanza radica, quizás, en que el movimiento democrático que impidió el triunfo del fujimorismo influencie al nuevo gobierno de Kuczynski de manera tal que este se corra al centro y haga algunas reformas para impedir una crisis de imprevisibles consecuencias ■

1. Estas cuestiones se resumen en lo que hemos denominado “la falacia de la consolidación”. Véase Nicolás Lynch, *El argumento democrático sobre América Latina*, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2009.



**El Tigre de América Latina.** El director del BID calificó a Perú como “el Tigre de Latinoamérica”. Resta saber si podrá sostener este calificativo con la desaceleración actual de su economía.

2. Nicolás Lynch, “Triunfo y crisis del orden neoliberal”, *La República*, Lima, 17-4-16.
3. *Ibid.*
4. Nicolás Lynch, *Cholificación, república y democracia*, Otra Mirada, Lima, 2014.
5. *Ibid.*
6. “Lavado de activos mueve 10.000 millones de dólares al año en el Perú”, *La República*, Lima, 30-10-13.
7. Félix Jiménez, *Otra ruta de desarrollo para el Perú, Crítica del neoliberalismo y propuesta de transformación republicana*, Otra Mirada, Lima, 2016.
8. Oxfam Internacional, *Agenda contra la desigualdad. Cinco temas críticos para cerrar las brechas*, Documento de Trabajo N° 2, Lima, febrero de 2016.
9. *Ibid.*
10. “Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019”, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Perú.
11. Encuesta Nacional de Hogares 2014-2015, Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) de Perú.
12. Fernando Cuadros, “La informalidad laboral en el Perú y propuestas para su reducción”, Trabajo & Desarrollo N° 13, Plades, Lima, 2016.
13. Enrique Fernández-Maldonado, “Sindicalismo peruano: encarando su reestructuración en un escenario global e incierto”, en *Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú*, Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECT), Lima, 2015.
14. Julio Gamero, *Informe sobre niveles de trabajo decente en el Perú*, Plades, Lima, 2016.
15. Encuesta Demográfica y de Salud Pública, Instituto Nacional de Estadísticas e Informática de Perú, 2012-2013.
16. *Ibid.*

\*Sociólogo, ex ministro de Educación y ex embajador de Perú en Argentina. Profesor de Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Lima.

\*\*Sociólogo, editor de TrabajoDigno.pe. Autor de *La rebelión de los pulpines. Jóvenes, trabajo y política*, Otra Mirada, Lima, 2015.

**Tasa de analfabetismo**  
(porcentaje de personas de 15 años o más, 2011-2013)

