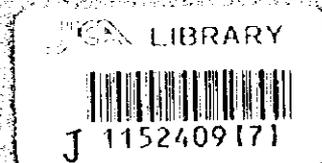


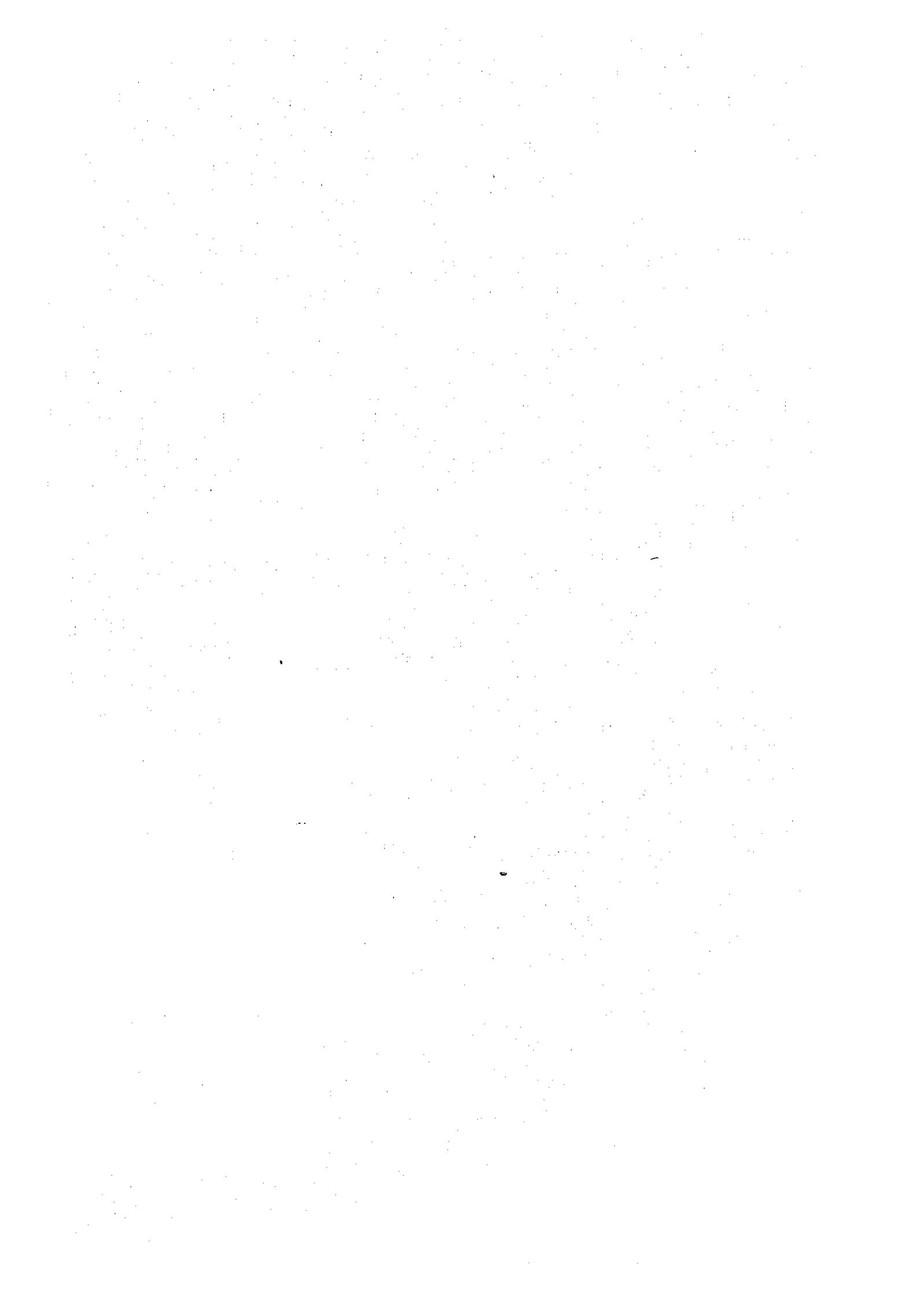
**Informe del Comité de Estudio sobre
la Asistencia para la República del
Perú**

Noviembre de 1998



**Agencia de Cooperación
Internacional del Japón**

IIC
JR
98-53



Prefacio

Hacia fines de la década de los ochenta, la economía de la República del Perú se había deteriorado de tal manera que el ingreso per cápita se redujo al nivel de hace unos treinta años atrás, recrudeciéndose al mismo tiempo el proceso hiperinflacionario. Luego de establecerse el gobierno de Fujimori, se promovió una política de liberalización económica centrada en las aperturas comercial y de las inversiones directas extranjeras, en la eliminación del sistema de control de precios, en el proceso de privatización y en la flexibilización del mercado de trabajo. Se llevó a cabo también la política social centrada en la asistencia directa y urgente para la población de extrema pobreza. Como resultado de estas políticas, se logró una notable recuperación del crecimiento económico, una franca reducción de la tasa de inflación y un incremento del ingreso real per cápita, así como una mejora de la seguridad pública.

Así, se ha logrado la estabilización y recuperación de la economía peruana. Sin embargo, es necesario reforzarla para alcanzar una serie de metas, tales como el crecimiento

económico sostenido y la reducción de la pobreza. La tarea más difícil para el país es el desarrollo social, puesto que la base del “buen gobierno” y del desarrollo participativo se encuentra aún muy frágil. Se considera que se requiere un esfuerzo perseverante de largo plazo para cumplir dicha tarea, debido a la gran diversidad que caracteriza al país, ocasionada por las diferencias de clima, configuración geográfica, así como heterogeneidad étnica, las que se reflejan en las marcadas diferencias entre regiones y entre hombres y mujeres. Además, el tamaño del sector informal es extremadamente grande en comparación con otros países y la gran mayoría de la población de la región andina son los campesinos que cuentan con muy pequeñas extensiones de terreno agrícola, hechos que se reflejan en la seria situación de la pobreza en el Perú.

Se desprende del análisis llevado a cabo arriba que el Perú ha sentado las bases para emprender el desarrollo económico y social con una visión de largo plazo, al haber cumplido la tarea urgente de resolver los problemas económicos y sociales de emergencia en la primera mitad de la década de los noventa. Se estableció el Comité de Estudio sobre la Asistencia para la República del Perú en abril de 1996, a fin de analizar las líneas básicas que orientarán la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) del Japón para el Perú. La tarea del Comité fue muy



difícil al no contar con las experiencias acumuladas de las actividades de cooperación a cargo de los expertos enviados al Perú, puesto que habían transcurrido prácticamente cinco años sin avances en la cooperación japonesa al Perú en lo que se refiere al envío de expertos japoneses a este país. Dichas experiencias eran indispensables para el estudio del Comité, en particular para el análisis de las áreas prioritarias de asistencia. El envío de expertos se había suspendido debido al incidente ocurrido en el Centro Técnico para el Cultivo de Hortalizas en el Perú, en el que fueron asesinados tres expertos japoneses. Como es ampliamente conocido, durante estos cinco años la situación económica y social del Perú sufrió grandes cambios. Por consiguiente, el Comité, al iniciar sus actividades para el estudio encomendado, enfrentó serias dificultades en llevar a cabo un análisis del estado en que se encontraba el Perú y establecer las líneas básicas de asistencia para el país.

Sin embargo, fue posible llevar a cabo adecuadamente las actividades del Comité sobre la base del estudio de campo en diferentes localidades del Perú a cargo de los propios miembros del Comité, si bien en un periodo relativamente corto, así como del buen aprovechamiento de las amplias experiencias y conocimientos de los miembros del Comité quienes habían estado dedicándose al estudio de la economía y sociedad del

Perú por muchos años. No obstante, el Comité se vio obligado a suspender sus actividades de estudio debido al incidente de la toma de rehenes por el grupo guerrillero Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), en la residencia del Embajador del Japón en Lima, en diciembre de 1996. Posteriormente, a raíz de la culminación del incidente y el mejoramiento de la seguridad pública en el Perú, se envió la Misión de Estudio General para la Cooperación Económica del gobierno japonés al país en febrero de 1998, en vista de lo cual se celebró la última sesión abierta del Comité a fines de mayo del mismo año. De esta manera se finalizó la elaboración del presente informe del Comité de Estudio.

Quisiera agradecer profundamente a los miembros del Comité, a la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), al Ministerio de Asuntos Extranjeros, así como a los miembros del equipo de apoyo establecido especialmente para el Comité por su amplia cooperación en la elaboración del presente informe. Asimismo, quisiera agradecer a los organismos gubernamentales y no gubernamentales de la República del Perú, la Embajada del Japón en el Perú y la Oficina de JICA en Lima por su gran apoyo al Comité, especialmente en lo referente al estudio de campo.

Finalmente, quisiera expresar nuestro deseo de que este Informe sea utilizado ampliamente por JICA y ministerios y organismos relacionados con la formulación y ejecución de la asistencia para el Perú en el futuro y que se constituya en un aporte en el avance de la cooperación económica y las relaciones de amistad entre el Japón y el Perú.

Noviembre de 1998

Akio Hosono

Presidente del Comité de Estudio
sobre la Asistencia para
la República del Perú

Lista de los Miembros del Comité de Estudio sobre la Asistencia para la República del Perú

Presidente

Hosono, Akio Profesor y Decano de la Escuela de Postgrado de Economía Política Internacional, Universidad de Tsukuba.

Miembros

Hayashi, Kenji Director, División de Estadísticas de Salud y Demografía, Instituto Nacional de Salud Pública.

Ishii, Akira Profesor, Facultad de Humanidades, Universidad de Kochi.

Kagami, Mitsuhiro Director de Estudios Generales, Instituto de Economías en Desarrollo.

Kumakura, Akira Director, Segunda División Regional, (hasta mayo de 1997) Departamento de Planeamiento, JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón).

Nakamura, Takashi Director Adjunto, División de Asuntos Administrativos, OECF (Fondo de Cooperación Económica de Ultramar).

Noguchi, Yukio Director, Segunda División Regional, (desde mayo de 1997) Departamento de Planeamiento, JICA.

Onuki, Yoshio Ex-profesor, Facultad de Artes Liberales, Universidad de Tokyo.

Osonoi, Shigeco Profesor, Facultad de Idiomas Extranjeros, Universidad de Nanzan.

Yanaguihara, Toru Profesor, Facultad de Economía, Universidad de Hosei.

Asesor

Abe, Yoshiaki Investigador Visitante, Especialista en Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional, JICA.

Lista de los Miembros del Equipo de Apoyo para el Comité de Estudio sobre la Asistencia para la República del Perú

Jefe

Yamashita, Masahiro Especialista en Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional, JICA.

Asesores

Mukai, Yasuo Especialista en Desarrollo, Instituto para (hasta marzo de 1998) la Cooperación Internacional, JICA.

Tanaka, Kenichi Especialista en Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional, JICA.

Tomita, Atou Profesor Asociado, Facultad de Economía, Universidad de Yokkaichi. (Ex-asesor para la Embajada del Japón en el Perú).

Miembros

Amatsu, Kuniaki Primera División de Envío de Expertos, Departamento de Envío de Expertos, JICA.

Furuya, Toshiaki Director, Segunda División de Programa, Centro Internacional de Tsukuba, JICA.

Igarashi, Hitoshi Especialista Asociado, Segunda División de Cooperación Médica, Departamento de Cooperación Médica, JICA. (hasta diciembre de 1996)

- Imai, Tatsuya Segunda División de Estudio de Proyectos, Departamento de Estudio de Proyectos de Cooperación Financiera no Reembolsable, JICA.
- Naitoo, Toru (hasta junio de 1998) División de Planeación, Departamento de Estudios para el Desarrollo Social, JICA.
- Sakurai, Hidemitsu Sub-director, División de Administración, Departamento de Adquisición, JICA.
- Shinozaki, Hiromasa (hasta enero de 1998) Sub-director, Segunda División de Capacitación, Departamento de Asuntos de Capacitación, JICA.
- Tanaka, Erika (hasta marzo de 1998) División de Investigación y Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional, JICA. (Investigador, Centro Japonés de Cooperación Internacional).

Secretaría

- Okubo, Kyoko División de Investigación y Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional, JICA.
- Nakamura, Ritsuko División de Investigación y Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional, JICA. (Investigador, Centro Japonés de Cooperación Internacional).

Indice

1. El estado actual del Perú y su entorno internacional	1
1-1 Territorio y población	1
1-2 La herencia del pasado y el resultado de la reforma	6
1-2-1 La situación política, económica y social hasta 1990	6
1-2-2 La política de liberalización económica del gobierno de Fujimori	16
1-2-3 La política social del primer gobierno de Fujimori	27
1-2-4 Los resultados de la gestión del primer gobierno de Fujimori	30
1-3 El nuevo entorno internacional del Perú	36
1-3-1 La globalización de la economía	36
1-3-2 Los avances en la integración regional	41
2. Los puntos de vista básicos acerca del desarrollo del Perú	48
2-1 Evolución reciente del pensamiento internacional acerca del desarrollo	48
2-1-1 El desarrollo centrado en el ser humano	48
2-1-2 "Desarrollo sostenible"	49
2-1-3 Nueva estrategia de desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo-CAD " <i>Hacia el siglo XXI: una contribución a través de la cooperación para el desarrollo</i> "	50

2-2 El marco para la consideración de las líneas básicas del desarrollo	53
2-2-1 El desarrollo sostenible centrado en el ser humano	53
2-2-2 La diferencia entre los países y las regiones	59
2-3 Los puntos de vista básicos acerca del desarrollo del Perú	61
2-3-1 La situación actual del desarrollo del Perú	61
2-3-2 Los puntos de vista básicos para considerar el futuro desarrollo	67
3. Las tareas de desarrollo para el Perú	73
3-1 Las tareas de desarrollo económico	73
3-1-1 Las medidas adoptadas por el gobierno	73
3-1-2 Los principales puntos que deben ser tomados en cuenta para el desarrollo económico	78
3-1-3 Las tareas por sectores	85
3-2 Las tareas de desarrollo social	107
3-2-1 La política de desarrollo social del gobierno del Perú	107
3-2-2 Recuperación económica y desarrollo social	116
3-2-3 Los principales puntos que deben ser tomados en cuenta para el desarrollo social	119
3-2-4 Las tareas por sectores	121
3-3 Buen gobierno y participación	129
3-3-1 La reconstrucción del rol del estado	129

3-3-2 Las tareas relacionadas a la reorganización de la administración pública	138
3-4 Las tareas de la conservación del medio ambiente	146
3-4-1 Las políticas de gobierno	146
3-4-2 La situación del medio ambiente por regiones	148
3-4-3 La situación actual de la contaminación industrial, los problemas del medio ambiente urbano y del medio ambiente natural y las tareas para solucionar estos problemas	150
4. La tendencia de la asistencia internacional para el Perú	156
4-1 La asistencia de los organismos financieros internacionales para el Perú	156
4-1-1 El apoyo para el retorno del Perú a la comunidad financiera internacional	156
4-1-2 La asistencia de los principales organismos financieros internacionales para el Perú	160
4-1-3 El Banco Mundial	162
4-1-4 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	166
4-2 La asistencia de los principales países de la OECD para el Perú	167
4-2-1 Los Estados Unidos	169
4-2-2 Canadá	174
4-3 La asistencia del Japón para el Perú	175
4-3-1 El primer periodo del gobierno de Fujimori - antes del incidente de Huaral	177

4-3-2	El primer periodo del gobierno de Fujimori - después del incidente de Huaral	179
4-3-3	El segundo periodo del gobierno de Fujimori	184
4-3-4	La Agenda Común Japón-Estados Unidos	186
5.	El enfoque de la asistencia del Japón para el Perú	188
5-1	Las líneas básicas de la asistencia	188
5-1-1	Los puntos de vista básicos - implementación de la nueva estrategia de desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)	188
5-1-2	Las tareas de prioridad de la asistencia para el Perú	192
5-2	Las áreas de prioridad de la asistencia	201
5-2-1	La asistencia para la población pobre	201
5-2-2	El desarrollo de la capacidad de la población y la construcción de la infraestructura social	206
5-2-3	El fortalecimiento de la capacidad y los sistemas productivos	215
5-2-4	El desarrollo regional	229
5-2-5	El fortalecimiento de la tecnología y el sistema de conservación del medio ambiente	240
5-2-6	El mejoramiento de la administración y la promoción del desarrollo participativo	244

5-3 Los puntos que se deben tomar en cuenta para llevar a cabo la asistencia y los aspectos para mejorar la cooperación para el Perú	249
Anexo 1. Asistencia Internacional para el Perú	264
Anexo 2. Asistencia del Banco Mundial	271
Anexo 3. Asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo	276
Anexo 4. Asistencia del Japón para el Perú	278
Anexo 5. Asistencia Comunitaria-Cooperación financiera no reembolsable de pequeña escala	288
Anexo 6. Discurso del Presidente Alberto Fujimori. Sesión Plenaria. Cumbre de Microcrédito	293
Bibliografía	300

Indice de Cuadros, Diagramas, Gráficos y Recuadros

Cuadros

Cuadro 1-1	Perú: Gobiernos desde 1945	8
Cuadro 1-2	Indicadores Macroeconómicos 1988-1992	33
Cuadro 1-3	El porcentaje de la población en estado pobre sobre el total de la población	36
Cuadro 3-1	Metas Macroeconómicas de Mediano Plazo 1996-1998	75
Cuadro 3-2	Principales Metas de Desarrollo Social	108
Cuadro 3-3	Principales programas sociales en el Perú	109
Cuadro 3-4	Comparación del rol del Estado en las Constituciones de 1979 y 1993	134
Cuadro 4-1	La cooperación financiera de los organismos financieros internacionales	161
Cuadro 4-2	Estrategia de Asistencia del Banco Mundial al Perú	164
Cuadro 4-3	El valor del desembolso neto de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral para el Perú	168

Cuadro 4-4	Objetivos Comunes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional con sede en el Perú (USAID/PERU) y del Gobierno del Perú	170
Diagramas		
Diagrama 2-1	Marco conceptual para considerar las líneas básicas de desarrollo	54
Diagrama 3-1	Estrategia para la reducción de la pobreza	113
Diagrama 5-1	Áreas de Prioridad de la Asistencia para el Perú	194
Gráficos		
Gráfico 3-1	Mapa de Pobreza	112
Recuadros		
Recuadro 1	La crisis monetaria y financiera del Asia y el Perú	39
Recuadro 2	El fenómeno El Niño	93

Recuadro 3	El Proyecto del Centro Técnico para el Cultivo de Hortalizas	181
Recuadro 4	Microcrédito	222
Recuadro 5	Instituto Tecnológico Pesquero del Perú (ITP): Hacia un Centro de Disseminación de la Tecnología de Procesamiento de los Productos del Mar en América Latina	226
Recuadro 6	Kuntur Wasi y Desarrollo Regional: Fomento Regional como una de las Medidas de Alivio a la Pobreza	236
Recuadro 7	Expectativa del Perú hacia el Japón	259

1 El estado actual del Perú y su entorno internacional

1-1 Territorio y población (Nota 1)

El Perú se ubica en el lado occidental central de Sudamérica, siendo sus costas bañadas por el Océano Pacífico. El territorio peruano asciende a alrededor de 1 millón 280 mil kilómetros cuadrados que equivalen a 3.4 veces el territorio japonés. En términos de espacio territorial, el Perú se ubica en cuarto lugar entre los países latinoamericanos, luego de Brasil, Argentina y México. Geográficamente el país está dividido por la cordillera de los Andes que se extiende de norte a sur, observándose tres zonas claramente diferenciadas, la costa (la zona del desierto), la sierra (la zona de los Andes), y la selva (la zona de los bosques tropicales).

La costa está compuesta por una estrecha franja de desierto localizada a lo largo del Océano Pacífico y ocupa cerca

Nota 1

Osonoi, Shigueo (1995), páginas 2-7; Espinoza (1991), páginas 8-13; páginas de internet de la Embajada del Perú en el Japón, (<http://www.teleserve.co.jp/embassy/embassy/per/index-j.htm>), etc.

del 10 por ciento del territorio del Perú. En esa zona se forman unos cincuenta oasis, alimentados por las aguas provenientes de los ríos que se originan en la cordillera de los Andes. Dichos ríos desembocan finalmente en el Océano Pacífico. En esta zona se ha desarrollado una importante actividad agrícola, lo cual ha hecho posible la formación de pueblos y ciudades.

La sierra ocupa alrededor del 30 por ciento del territorio peruano, extendiéndose de norte a sur en forma paralela a la cordillera de los Andes. Las diferencias altitudinales y climáticas que presenta esta zona hacen posible una agricultura y ganadería diversificadas. Mientras que las cuencas de la cordillera occidental de los Andes son zonas secas con escasas precipitaciones, las cuencas de la cordillera oriental, así como la zona ubicada entre las dos cordilleras, que corresponden a una altitud entre los 2,500 y 4,000 metros, se caracterizan por tener periodos secos y lluviosos. En esta zona se ubica un gran número de comunidades de población indígena, las cuales han desarrollado una sofisticada agricultura centrada en el cultivo de papas y una ganadería basada en la crianza de llamas, alpacas y otros animales.

La selva que ocupa el 60 por ciento del territorio, es una región lluviosa y de alta temperatura. Esta zona se extiende desde el lado este de la cordillera de los Andes hacia la zona donde nace el río Amazonas. La selva alta ha logrado un

significativo desarrollo agrícola que no ha podido ser alcanzado por la selva baja, debido principalmente a que su terreno está cubierto por un tupido bosque tropical, haciendo difícil el acceso y el establecimiento de la población en dicha zona.

El Perú es un país muy rico en recursos naturales. En su mar convergen la corriente fría de Humboldt que proviene del sur y la corriente caliente que nace en la zona ecuatorial. Ello da origen a uno de los mejores climas marítimos pesqueros del mundo. El Perú fue el país pesquero con mayor volumen de pesca mundial al inicio de la década de los setenta, cuando su exportación de harina de pescado ascendió al 56 por ciento de la exportación mundial (1970) (Nota 2) . El Perú es también uno de los principales países productores del mundo de cobre, plata, estaño, plomo, zinc, molibdeno, tungsteno, etc (Nota 3).

Nota 2

Paredes (1991), página 53, Tables 1-3.

Nota 3

Según *Databook of the World 1997*, la posición del Perú en la producción mundial es como sigue: mineral de cobre, noveno lugar del mundo (1994); mineral de plata, tercer lugar (1993); mineral de estaño, cuarto lugar (1994); mineral de plomo, cuarto lugar (1994); mineral de zinc, cuarto lugar (1994);

También cuenta con una rica reserva de recursos energéticos, como gas natural.

La población del Perú está compuesta por unos 24 millones de habitantes (julio de 1996) y es uno de los países más poblados de América Latina después de Brasil, México, Colombia y Argentina. El 52 por ciento de la población habita en la costa y un tercio de la población se concentra en la provincia de Lima, donde está ubicada la capital del país. En la sierra habita cerca del 36 por ciento de la población y en la selva, el 12 por ciento.

En los últimos 50 años, la población se ha incrementado 3.5 veces, aproximadamente. Mientras que la población de la costa ha crecido más de cinco veces, la de la sierra lo ha hecho sólo dos veces, de manera que el porcentaje de la población que vive en la costa en relación al total del país se elevó de 34 por ciento en 1940 a más de 50 por ciento en la década de los sesenta, en tanto que el porcentaje de la población de la sierra bajó de 60 por ciento a menos de 40 por ciento. Así, durante el mencionado periodo, la población se ha concentrado en la costa, cuyo porcentaje sobre el total superó el porcentaje de población de la sierra.

molibdeno, quinto lugar (1994); y tungsteno, sexto lugar (1993).

En la actualidad, la población urbana en relación al total de la población del Perú ha sobrepasado el 70 por ciento. En la década de los setenta, la población indígena representaba cerca del 50 por ciento del total, la población de mestizos ascendía a un 40 por ciento, en tanto que la de los blancos representaba un poco más del 10 por ciento y el resto estaba compuesto por la población de origen asiático y otros (Nota 4).

Según un estudio de las familias (por muestra) de 1994 el porcentaje de población cuyo idioma materno es el español asciende a más del 80 por ciento, mientras que la población cuyo idioma materno son las lenguas indígenas como quechua, aimara, entre otros, son un poco menos del 20 por ciento. En la zona urbana, el porcentaje de la población cuyo idioma materno es de origen indígena es bastante bajo, en tanto que en

Nota 4

Según las páginas 27 (Cuadro 3-3) y 166 del libro de Psacharopoulos (1994), el porcentaje de la población indígena al comienzo de la década de los setenta fue de 47 por ciento con 9 millones 300 mil habitantes. Según información de la Embajada del Perú en el Japón (<http://www.teleserve.co.jp/embassy/embassy/per/index-j.htm>), la población indígena asciende a 47 por ciento, la de mestizos a 40 por ciento, la de blancos a 12 por ciento y la de otros a 1 por ciento.

las zonas rurales de la sierra, el porcentaje asciende a aproximadamente el 50 por ciento (Nota 5).

El producto nacional bruto per cápita del Perú es de 2,410 dólares de los Estados Unidos (1996, según Atlas del Banco Mundial) y es considerado como un país de bajo ingreso en la categoría de mediano ingreso, según la clasificación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OECD.

1-2 La herencia del pasado y el resultado de la reforma

1-2-1 La situación política, económica y social hasta 1990

La historia moderna del Perú está caracterizada por una inestabilidad política y económica. Frecuentemente, gobiernos democráticamente establecidos han sido reemplazados por juntas militares, los cuales tras unos años de gobierno fueron sucedidos nuevamente por gobiernos democráticos, y éstos

Nota 5
Cuánto (1996), página 446.

interrumpidos por gobiernos militares (Cuadro 1-1). Asimismo, la política económica ha sufrido constantes y sustanciales cambios, originando una inestabilidad macroeconómica. Así, se observó que ante una crisis de balanza de pagos debido a la adopción de una política macroeconómica expansiva, se tomaron medidas de política de estabilización restrictivas, las que luego fueron reemplazadas nuevamente por una política fiscal expansionista.

Esta inestabilidad económica mermó el nivel de bienestar del pueblo peruano, el cual había registrado el nivel más alto a mediados de la década de los setenta. Las actividades de las guerrillas que se han ido expandiendo principalmente en la zona rural, produjeron un deterioro de la seguridad pública. El colapso general de la economía y la profundización de la pobreza en las áreas rurales, cuya raíz se remonta a muchos años atrás, aceleró el desplazamiento de la población a las ciudades y aumentó la inestabilidad social.

Cuadro 1-1
Perú: Gobiernos desde 1945

Presidente	Tipo de Gobierno	Periodo
José Luis Bustamante y Rivero	Gobierno civil	1945. 7.28 - 1948.10.27
Manuel Apolinario Odría Amoretti	Gobierno militar	1948.10.27 - 1950. 5.10
Zenón Noriega Agüero	Gobierno provisional	1950. 5.10 - 1950. 7.28
Manuel Apolinario Odría Amoretti	Gobierno civil	1950. 7.28 - 1956. 7.28
Manuel Prado Ugarteche	Gobierno civil	1956. 7.28 - 1962. 7.18
Ricardo Pérez Godoy	Gobierno militar	1962. 7.18 - 1963. 7. 3
Nicolás Lindley López	Gobierno militar	1963. 7. 3 - 1963. 7.28
Fernando Belaunde Terry	Gobierno civil	1963. 7.28 - 1968.10. 3
Juan Velasco Alvarado	Gobierno militar	1968.10. 3 - 1975. 8.29
Francisco Morales Bermúdez Cerruti	Gobierno militar	1975. 8.29 - 1980. 7.28
Fernando Belaunde Terry	Gobierno civil	1980. 7.28 - 1985. 7.28
Alan García Pérez	Gobierno civil	1985. 7.28 - 1990. 7.28
Alberto Kenya Fujimori Fujimori	Gobierno civil	1990. 7.28 - 1992. 4. 5
Alberto Kenya Fujimori Fujimori	Gobierno de Emergencia*	1992. 4. 5 - 1995. 7.28
Alberto Kenya Fujimori Fujimori	Gobierno civil	1995. 7.28 - 2000. 7.28

* Gobierno de Emergencia para la Reconstrucción Nacional

Fuente: Cuánto (1996), página 391 y otros.

(1) Situación política y económica

Hasta la década de los cincuenta, la economía peruana estuvo regida por la política de *laissez faire*, mientras que sus países

vecinos habían iniciado una política de industrialización sustitutiva de importaciones a partir de la década de los cuarenta. El Perú desarrolló una importante actividad minera, principalmente con la participación de capitales extranjeros, e incrementó la exportación de productos mineros, agrícolas y de harina de pescado, lo que le permitió generar las divisas suficientes para financiar las importaciones de productos manufacturados (Nota 6). En suma, la intervención del gobierno en este periodo fue poco significativa.

La promulgación de la Ley de Fomento Industrial de 1959 marcó un cambio importante en la política económica del Perú hacia la industrialización sustitutiva de importaciones. Así, en 1962 se creó el Instituto Nacional de Planificación (INP). El primer gobierno de Belaunde, establecido en 1963, inició una política de sustitución de importaciones y la implementación de grandes proyectos de infraestructura. Sin embargo, el gobierno de Belaunde enfrentó serias dificultades en lo concerniente a la reforma tributaria, requerida para establecer

Nota 6

El país ocupó el primer lugar del mundo en la producción de harina de pescado, durante el periodo 1964-1971. Durante este periodo las exportaciones de harina de pescado representaron un cuarto del valor total de las exportaciones del país.

una sólida base fiscal, lo que condujo hacia una crisis económica que derivó en el golpe militar de octubre de 1968.

El general Velasco, quién tomó el poder, adoptó una estrategia de desarrollo hacia adentro, introdujo un amplio control estatal sobre las actividades económicas y nacionalizó las empresas extranjeras, especialmente del sector minero. Al mismo tiempo, se tomaron medidas para permitir una mayor participación de los trabajadores en la administración de las empresas privadas y para la protección de los mismos. Además, en 1969 se llevó a cabo la reforma agraria más drástica de Sudamérica.

En este periodo de gobierno del general Velasco se promovió la inversión pública y la expansión de las actividades de las empresas estatales, lo que llevó a la acumulación de la deuda externa. En el primer quinquenio de la década de los setenta se incrementaron el nivel de ingreso y el empleo, debido a las condiciones económicas internacionales favorables.

Sin embargo, en 1974 se produjo un deterioro de los términos de intercambio que ocasionó nuevamente una crisis económica. Se observó una disminución del flujo de capitales externos, debido a la preocupación de los inversionistas extranjeros por el sobredimensionamiento del aparato estatal y por la expansión del gasto fiscal. El general Morales

Bermúdez, entonces primer ministro del gobierno de Velasco, llevó a cabo un golpe militar interno, en agosto de 1975.

Ya en el poder, el general Morales Bermúdez procuró mejorar las relaciones del gobierno con los organismos internacionales y civiles. Durante su gobierno se promovió la liberalización parcial del comercio exterior y la estabilización de la economía, aprovechando el mejoramiento de los términos de intercambio, en el periodo comprendido entre los años 1978 y 1979.

Al mismo tiempo se inició el plan de transición hacia un régimen democrático y se celebró la elección para el Congreso Constituyente en 1978. Se promulgó una nueva Constitución en 1979, la que establece los principios de economía mixta, enfatiza el rol del estado en las actividades económicas, procura mayor transparencia en el proceso de reforma agraria, prohíbe la tenencia de grandes extensiones de tierra y establece la estabilidad laboral. Sin embargo, en este periodo el ingreso per cápita continuó mostrando un deterioro y la inflación acentuó su tendencia alcista.

El segundo gobierno de Belaunde, establecido en 1980, promovió la liberalización del comercio exterior. Sin embargo, debido a las políticas fiscal y monetaria expansivas puestas en marcha, la tasa de inflación ascendió a 100 por

ciento anual en 1983. Más aún, durante este periodo se produjeron una serie de catástrofes naturales originada por el fenómeno del Niño, lo que condujo a un mayor deterioro del nivel de ingreso.

Por otra parte, se pudo obtener una reprogramación de la deuda externa, basada en las negociaciones de los servicios de la deuda, lo que permitió a su vez una nueva entrada de capital extranjero. Sin embargo, poco tiempo después se retrasaron los pagos de los servicios de la deuda.

En julio de 1985, luego de elecciones presidenciales, por primera vez en su historia el partido APRA logró llegar al poder con la candidatura de Alan García (Nota 7). Dicho gobierno tuvo que enfrentar una acelerada inflación de 200 por ciento anual y un bajo nivel de ingreso per cápita que llegó a representar un nivel similar al de la segunda mitad de la década de los sesenta.

El gobierno de García trató de controlar la inflación a través de la congelación de los precios y obtener los ingresos fiscales requeridos para la reactivación económica mediante el

Nota 7

El partido APRA es una de las más antiguas organizaciones políticas de América Latina. Desarrolló sus actividades en busca

establecimiento de un límite al pago de los servicios de la deuda externa hasta por un monto equivalente al 10 por ciento del valor de las exportaciones.

Sin embargo, ante la imposibilidad de mantener esta política, a partir de mediados del año 1987 se observó el aceleramiento de la inflación, el agotamiento de las reservas internacionales y el aumento del déficit del sector público. En 1988, el déficit fiscal ascendió a un 16 por ciento del producto bruto interno y la tasa de inflación mensual llegó a un 21 por ciento. En setiembre de 1988, el gobierno en un intento por mejorar la economía, aumentó drásticamente los precios de los principales bienes y servicios, con excepción de los sueldos. Sin embargo, ello aceleró aún más la inflación hasta superar el 1,000 por ciento anual, ocasionando un colapso económico. En el periodo de 1987 a 1990, la producción disminuyó en un 20 por ciento y el sueldo real se redujo en un 75 por ciento.

(2) Situación social

Los esfuerzos para introducir los cambios sociales centrados en la drástica reforma agraria llevada a cabo durante el gobierno de Velasco no lograron cambiar la estructura social tradicional que por muchos años había estado presente en la

de la reforma a partir de la década de los treinta, sobre la base de la movilización popular en el Perú.

sociedad peruana. Debido a la inestabilidad política y económica existente se incrementó accleradamente la migración desde la zona rural a la urbana, se deterioró considerablemente la capacidad administradora del gobierno y, en forma paralela, se expandieron las actividades de la guerrilla y del terrorismo. Se expandieron los pueblos jóvenes en las zonas periféricas de las ciudades y se incrementaron los tugurios en las zonas antiguas de las mismas; y en general, se deterioró la seguridad pública.

Las actividades terroristas de Sendero Luminoso, cuya base de operaciones se encontraba en la sierra y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) con base en las ciudades, se expandieron a medida que colapsaba la economía y la capacidad de administración del gobierno. Por otra parte, el cultivo de coca que se expandió en el valle del Huallaga coexistió con Sendero Luminoso y se convirtió en la fuente de ingresos de los terroristas. Se estima que la exportación de estupefacientes significó por lo menos 1,000 millones de dólares de los Estados Unidos por año, que correspondió a un 4 por ciento del PBI.

La tasa de crecimiento de la población permaneció muy alta, alcanzando el 2.6 por ciento anual, en la segunda mitad de

la década de los ochenta. Así, la población peruana se incrementó de unos 10 millones de habitantes en 1960 a unos 20 millones de habitantes en 1985. De esta forma la población se duplicó en 25 años. El proceso de urbanización también se realizó de manera acelerada y el porcentaje de población urbana se elevó de 52 por ciento en el año 1965 a 69 por ciento en el año 1988, concentrándose más del 40 por ciento de la población urbana en la capital del país, la ciudad de Lima.

En otras palabras, la población de la zona metropolitana de Lima creció de 1 millón 680 mil habitantes en 1961 a 6 millones 500 mil en 1990. Se estima que alrededor de dos tercios de esta población está compuesta por quienes migraron desde la zona rural en los últimos cuarenta años o por sus hijos. La pobreza de las zonas agrícolas fue uno de los principales factores que contribuyó a este fenómeno migratorio, pues a pesar de que la tierra fue distribuida a los campesinos de menores ingresos en el proceso de reforma agraria llevada a cabo por el gobierno de Velasco, el 53.8 por ciento de la tierra cultivable que fue distribuida por la reforma se encuentra en la costa, donde había mayor porcentaje de terratenientes dedicados a la agricultura de exportación. La tierra distribuida por la reforma agraria en la región de la sierra, donde habita el mayor número de campesinos de escasos ingresos, fue bastante limitada.

La mayoría de los migrantes que se trasladaron a las ciudades no pudieron ser absorbidos por el sector moderno de la ciudad, como la industria manufacturera, sino que dieron origen al denominado sector informal-urbano, compuesto de vendedores ambulantes, puestos de comidas en las calles, microindustrias familiares, etc.

De esta manera, se intensificó el empobrecimiento de los pueblos de la zona rural, debido al prolongado estancamiento económico. Ello propició que el proceso migratorio de un gran número de habitantes de la zona rural a las ciudades continuara, dando paso a la formación de pueblos jóvenes y tugurios, y del sector informal, haciendo cada vez más compleja la composición de la estructura socioeconómica del país. Perú es uno de los países con la distribución más desigual de ingresos entre los países de América Latina.

1-2-2 La política de liberalización económica del gobierno de Fujimori

En julio de 1990, el presidente Fujimori, al asumir el poder, declaró el retorno del Perú a la comunidad financiera internacional y la reconstrucción de la economía, poniendo en

marcha drásticas medidas de ajuste económico. El 8 de agosto de 1990, se dictaron una serie de medidas que condujeron a un cambio fundamental de los precios relativos de los principales bienes y servicios de la economía, que incluían el incremento de las tarifas de los servicios públicos y el aumento de 32 veces del precio de gasolina, eliminando el control de precios, adoptando paralelamente otras medidas importantes.

Con estas medidas, la tasa de inflación mensual del mes de agosto ascendió a 400 por ciento. Dado que este ajuste sustancial de los precios, especialmente del combustible afectó dramáticamente a los peruanos, esta medida fue denominada "Fujishock".

Cabe señalar que a pesar del dramático cambio mencionado líneas arriba, no hubo fuerte resistencia por parte de los ciudadanos, porque había una conciencia colectiva de que no existía otra alternativa para poder reconstruir la economía. Luego de la liberalización de los precios, se pusieron en marcha otras medidas de reforma estructural: se eliminaron las restricciones existentes para los procedimientos de comercio exterior y se disminuyó considerablemente el arancel aduanero, se realizó una reestructuración del sector público, mediante, por ejemplo, la jubilación voluntaria.

A partir de marzo de 1991, se aplicó con mayor vigor la política de liberalización económica, tras haberse cumplido la fase preliminar. Junto con la liberalización del comercio exterior y el levantamiento de restricciones para la inversión directa extranjera, se llevó a cabo una amplia reforma compuesta por la eliminación del control de precios, el proceso de privatización, la flexibilización del mercado laboral, entre otros.

En noviembre de 1991, el gobierno trató de acelerar la reforma estructural, mediante varios decretos legislativos relacionados con el fomento de la inversión privada y el aumento de empleo. Sin embargo, se enfrentó una oposición cada vez más fuerte por parte del Congreso Nacional que se reflejó en la modificación y desprobación de algunos decretos legislativos, imposibilitando el avance en las reformas iniciadas.

El gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, establecido el 5 de abril de 1992, introdujo un conjunto de reglamentos relacionados con cada uno de los sectores económicos, el cual fue confirmado por los principios

fundamentales contenidos en la nueva Constitución, aprobada por el Plebiscito Nacional de octubre de 1993 (Nota 8).

Las profundas medidas de ajuste y de liberalización dieron fin a la política de subsidios indiscriminados y a la estructura de precios relativos distorsionados debido al control de precios, dejando que éstos sean determinados por los mecanismos del mercado. Se unificó el régimen cambiario y se estableció la libre transacción cambiaria, estableciéndose así un régimen de flotación del tipo de cambio. Se ha logrado estabilizar el tipo de cambio a medida que se ha controlado la inflación.

Asimismo, se liberalizaron la tasa de interés, la tenencia de depósitos en monedas extranjeras y la remesa de utilidades. Se derogó la Ley de Nacionalización de la Banca puesto en

Nota 8

En lo que se refiere a la institucionalidad económica, los artículos correspondientes son los siguientes: libertad de las actividades económicas del sector privado (artículo 58), competencia (artículo 59), principio de igualdad de las oportunidades (artículo 61), libre comercio exterior (artículo 63), libre convertibilidad de la moneda (artículo 64), igualdad de tratamiento del capital nacional y extranjero y libertad de las actividades económicas del capital extranjero (artículo 63), protección al consumidor (artículo 65), entre otros. Con respecto a los aspectos más importantes de la nueva Constitución, véase Osonoi, Shiguo (1994).

vigencia en el periodo del gobierno de García, dictándose la nueva Ley de Banca.

Se liberalizó también el comercio exterior, es decir, se eliminaron las prohibiciones y restricciones sobre las importaciones, los regímenes especiales para determinados productos de importación (con excepción de algunos productos agrícolas), y otras barreras no arancelarias. Se simplificó el arancel aduanero en sólo dos niveles, de 15 y 25 por ciento. Más del 90 por ciento de las partidas arancelarias (de 1993) están sujetas a un arancel de 15 por ciento y el resto, a uno de 25 por ciento, lo cual significa un arancel promedio de 16 por ciento. En la actualidad el Perú es uno de los países que cuenta con el régimen de comercio exterior más libre de América Latina. También se llevó a cabo la reforma de servicios portuarios y la creación de Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD).

Asimismo, se promovió la liberalización de la inversión directa extranjera. La Ley de Inversión Extranjera fue modificada (decreto legislativo 662, llamada la Ley de Fomento de la Inversión Extranjera, modificada por decreto legislativo 757 y leyes 25570 y 26120), con lo que se garantizó el principio de no discriminación entre capitales nacionales y

extranjeros y la libertad de inversión extranjera en cualquier área de la actividad económica.

Con el fin de garantizar la inversión directa extranjera, el Perú participó en la Agencia de Garantía de Inversión Multilateral (MIGA) del Banco Mundial y en la OPIC de los Estados Unidos a nivel bilateral. También participó en el Acuerdo ICSID (Centro Internacional para la Solución de Conflictos sobre Inversión) del Banco Mundial.

Se eliminaron las restricciones existentes en ciertas áreas monopolizadas por el estado, con excepción de aquellas relacionadas con su seguridad, haciendo posible la participación del sector privado en diversas actividades económicas y en la explotación de los recursos naturales (decreto legislativo 757).

Por otra parte, se estableció la participación del sector privado en el aprovisionamiento de servicios públicos y en la construcción de obras públicas. Se trata de la promoción de la participación de la iniciativa privada mediante concesiones en obras de infraestructura, tales como carreteras, transporte público, medio ambiente, sanidad, energía, educación, telecomunicaciones, alumbrado, instalaciones de entretenimiento, entre otros (decreto legislativo 758).

El marco legal para la privatización fue establecido por la Ley de Fomento de la Inversión Privada (llamada Ley de Privatización), aprobada en forma de decreto legislativo 674 de setiembre de 1991. Se establecieron la Comisión de la Promoción de la Inversión Privada (COPRI, denominado comúnmente "Comisión de Privatización") y la Comisión Especial de Privatización (CEPRI) para las empresas principales. Se llevaron a cabo una serie de medidas de racionalización en las empresas públicas, que incluyó la disminución de personal y se inició el proceso de privatización a mediados de 1992.

En forma paralela con este proceso, entraron en vigencia nuevas leyes sectoriales, tales como la Ley General de Minería (junio de 1992), Nueva Ley de Pesca (diciembre de 1992), etc. Por otra parte, a fines de 1994, se constituyó el Fondo de Promoción de la Inversión Privada (FOPRI), con el fin de promover la participación del capital nacional en el proceso de privatización.

Las principales empresas privatizadas hasta fines de 1996 son Hierro Perú (mina de hierro), Aeroperú, Petromar (explotación de petróleo en el fondo del mar), Cerro Verde (mina de cobre), Entel-CPT (telecomunicaciones), Empresa de Electricidad de Lima, etc.

El número de las unidades de empresas públicas privatizadas antes del 22 de abril de 1997 ascendió a más de 100 y el ingreso fiscal por la privatización alcanzó un monto de 7,000 millones de dólares de los Estados Unidos. Además, el valor estimado de las inversiones futuras relacionadas y comprometidas con estas privatizaciones que se llevarán a cabo antes del año 2000, ascendió a 7,700 millones de dólares de los Estados Unidos.

Se ha iniciado la privatización de la empresa de petróleos (Petroperú) e ingresarán pronto en el proceso de privatización las últimas empresas públicas que aún restan, siendo una de ellas Centromín (empresa minera). El ingreso fiscal obtenido por el proceso de privatización ha sido depositado en una cuenta especial destinada a los proyectos de apoyo social, al pago de la deuda externa y a las inversiones públicas para la provisión de infraestructura.

Se han otorgado concesiones que incluyen los negocios de duty free y la playa de estacionamiento del aeropuerto internacional de Lima por seis años. Se permitió el acceso de capitales privados a las zonas mineras antes reservadas sólo para las empresas estatales, estableciéndose una tarifa para su uso, con lo cual se han recibido un gran número de solicitudes para participar en las mencionadas concesiones. El capital

extranjero ha ingresado en el proceso de privatización, incrementando el valor acumulado de las inversiones extranjeras.

Además, se desmontó las empresas estatales que monopolizaban la distribución de arroz y la importación y distribución de insumos agrícolas (Nota 9). Se introdujo el principio del mercado en la tenencia de la tierra por la Ley de Fomento de Inversiones Agrícolas (julio de 1991), que permitió la libre compra y venta de tierras agrícolas y la hipoteca de las mismas, dando origen a un mercado de tierras.

Se modificaron las leyes laborales mediante la promulgación de la Ley para el Fomento de Empleo. Así, por primera vez se flexibilizó la Ley de Estabilidad Laboral que desde el periodo del régimen militar de Velasco introdujo rigideces al mercado laboral, reduciendo el porcentaje de personas con empleo permanente. Asimismo, se ha flexibilizado sustancialmente las condiciones para el cese de los empleados, mediante el decreto legislativo 728 del 15 de noviembre de 1991.

Nota 9
ECASA y ENCI.

Este conjunto de normas laborales han hecho posible la contratación de la fuerza laboral requerida, de acuerdo a la racionalidad económica basada en eficiencia, tecnología y productividad. También se ha establecido la posibilidad del reemplazo de los trabajadores, con un límite que equivale a un 5 por ciento sobre el total de trabajadores por año. De esta forma, se tomaron medidas para facilitar a las empresas las decisiones sobre el ajuste de mano de obra, a fin de fortalecer la competitividad.

Además, se ha permitido prolongar el periodo de prueba de nuevos empleados hasta por un año, según sea necesario, en reemplazo de los tres meses antes establecido. Dada la presente normatividad, se ha expandido ampliamente el sistema de empleo por contrato.

Se modificaron las denominadas "comunidades laborales" (Nota 10), mediante decreto legislativo 677 que derogó el

Nota 10

El gobierno militar de Velasco trató de fortalecer la participación de los trabajadores en el manejo de las empresas mediante la modalidad de que la comunidad industrial constituida por los trabajadores obtuviera un 50 por ciento de la totalidad de las acciones de la empresa, de acuerdo con la Ley General de Industrias de 1970. Esta modalidad de participación de los trabajadores en el manejo de las empresas se expandió a los sectores minero, pesca y telecomunicaciones, como comunidades laborales.

derecho de los trabajadores a participar en la administración y posesión de las empresas en la que trabajan. Esta derogatoria fue reafirmada en la Constitución de 1993 (Nota 11).

En 1992 fue promulgada una serie de nuevas leyes relacionadas con diferentes aspectos laborales, tales como la eliminación de la indexación de los sueldos, el fortalecimiento de organismos de arbitraje independiente, limitando la intervención del gobierno en el conflicto laboral, y la implementación de una medida relacionada a la negociación colectiva que guarda relación con el reglamento del derecho de huelga.

En lo que se refiere a la seguridad social, se flexibilizó el sistema permitiendo el acceso complementario a los seguros y servicios privados, mediante el decreto legislativo 688 que entró en vigor en noviembre de 1991. Dicha medida tuvo por objetivo la promoción del logro de una mayor eficiencia en el manejo del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). Además, a raíz de que los reglamentos relacionados a la seguridad social basada en el IPSS fueron eliminados en la Constitución de 1993, se implementó un sistema de pensiones

Nota 11

Con respecto a la reforma laboral, véase Verdera (1993).

similar al chileno, en el cual los trabajadores pueden optar por los fondos de pensiones privados.

En junio de 1993 se crearon las entidades llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), como operadores del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Se establecieron ocho AFPs, las que posteriormente se redujeron a seis. Luego, en junio de 1994, se decidió que el fondo oficial de pensiones fuera administrado por la Oficina de Normalización Provisional (ONP), dejando al IPSS solamente las funciones del seguro médico (Nota 12).

1-2-3 La política social del primer gobierno de Fujimori

El primer gobierno de Fujimori adoptó una serie de medidas destinadas principalmente a apoyar rápida y directamente a la población de extrema pobreza, en forma paralela al drástico proceso de liberalización de los precios,

Nota 12

Con respecto a los aspectos más importantes de la reforma de la seguridad social en el Perú, véase Mesa-Lago (1994), páginas 133-135.

especialmente de las tarifas de los principales servicios públicos.

En agosto de 1990 fue establecido el Programa de Emergencia Social como una medida provisoria (entre agosto y diciembre de 1990). Este programa buscaba apoyar la población de extrema pobreza, que por su vulnerabilidad recibiría el mayor impacto de la política de ajuste económico. Así, dicho programa estuvo compuesto por medidas en las áreas de nutrición, salud y empleo temporal, contando para ello con la ayuda humanitaria internacional.

El primer programa general de política social fue el plan nacional para salvar los niños de 1992-1995, anunciado en noviembre de 1992, cuyo objetivo fue coordinar medidas de los organismos relacionados, a fin de salvar a los niños en periodo de lactancia, cuya salud y nutrición estaba en riesgo.

En junio de 1993, se formuló una estrategia nacional contra la pobreza, con ocasión de la Reunión de Grupo Consultivo (GC). Esta estrategia estableció como objetivo aliviar los impactos negativos de la política de ajuste económica sobre la población de extrema pobreza, a través de la promoción de la colaboración entre los organismos del gobierno, ONGs, organismos de asistencia del exterior, en lo que se refiere a mejora de la nutrición, salud y educación y

fomento de las actividades productivas del sector de extrema pobreza.

Se estableció el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en agosto de 1991. Dicho fondo otorgó ayuda financiera directa a la población de mayor pobreza, mediante el apoyo a las actividades de bienestar, construcción de infraestructura social y económica y apoyo de las actividades productivas. En febrero de 1992, se inició el Programa Nacional de Apoyo a la Alimentación (PRONAA), como una medida de apoyo alimenticio para la población urbana de menores ingresos y la población de la zona rural.

En junio de 1992 nuevamente se instaló el Ministerio de la Presidencia, como un organismo administrativo central a cargo de diversos programas de apoyo social, del mejoramiento de infraestructura y del desarrollo regional.

Por otra parte, se instituyó una comisión de asuntos sociales como un organismo de coordinación entre los ministerios relacionados, que tiene como objetivo principal el análisis de la situación social, la formulación de la política social y la coordinación interministerial. La preside el Jefe del gabinete ministerial y está compuesto por el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Economía y Finanzas y los ministerios relacionados con el desarrollo social.

1-2-4 Los resultados de la gestión del primer gobierno de Fujimori

Como resultado de las políticas de liberalización y estabilización económica mencionadas en las secciones anteriores, se logró una notable recuperación económica y la inflación fue controlada en gran medida (véase el Cuadro 1-2). En los primeros dos años del gobierno de Fujimori se observó una disminución de la tasa de crecimiento económico, debido al impacto de la política de estabilización. Por otro lado, la inflación, que alcanzó poco más de 7,000 por ciento en 1990, fue controlada en un nivel de dos dígitos, a partir de 1992. Asimismo, se incrementó el ingreso del capital extranjero.

A partir de 1993, la economía entró en un proceso de franca recuperación, logrando un promedio de crecimiento anual real del PBI de 9 por ciento, en el periodo de 3 años, comprendidos entre los años 1993 y 1995. En este periodo el ingreso real (PBI) per cápita ascendió a un promedio de 7 por ciento anual.

Entre los factores que permitieron esta recuperación cabe mencionar, el reestablecimiento de la seguridad pública por el gobierno, el control de la inflación debido a la política de estabilización económica (bajar la inflación hasta un 10 por ciento), el incremento de la inversión en general y, en

particular, de la inversión extranjera, gracias al mejoramiento de las condiciones para la inversión del sector privado, basados en la liberalización económica, y el aumento de las exportaciones.

Luego de tales medidas, el pueblo peruano no sólo experimentó un aumento en el nivel de ingreso en general, sino que además una disminución de la diferencia entre los niveles de ingreso entre las personas de más altos ingresos y las de escasos ingresos. Se llega a esta conclusión porque el aumento de la tasa de consumo en las zonas de menor desarrollo relativo fue mayor que la tasa correspondiente a la zona metropolitana.

Por otra parte, el mejoramiento de la seguridad pública permitió el aumento sustancial de turistas extranjeros, hecho en el que también incidió la eliminación de la recomendación de los gobiernos de los Estados Unidos y Japón de abstenerse de visitar el Perú.

El sector público se esforzó en lograr el equilibrio fiscal mediante el aumento del ingreso fiscal a través de la expansión de la base tributaria, la disminución de los gastos fiscales, así como la privatización de las empresas públicas. Como resultado de todos estos esfuerzos el déficit fiscal fue eliminado, obteniéndose un ahorro público.

Por otra parte, si bien el déficit de la cuenta corriente de balanza de pagos se incrementó, éste fue compensado por el

aumento de la entrada de capital privado extranjero. Además, dados los esfuerzos del gobierno de Fujimori por pagar los servicios de la deuda, la comunidad de donantes y acreedores apoyó el programa económico, a través de la reestructuración de la deuda en el Club de París y la aplicación del Plan Brady.

De esa forma se consolida la normalización de la relación del Perú con la comunidad financiera internacional. El monto de las reservas internacionales netas continuó incrementándose, sobrepasando los 9,000 millones de dólares de los Estados Unidos, en febrero de 1997.

Estos logros han sido el resultado de los continuos esfuerzos del gobierno de Fujimori en la aplicación de las reformas tanto políticas como económicas.

El gobierno de Fujimori obtuvo los resultados mencionados arriba, fundamentalmente porque mantuvo la estabilidad económica, puso en práctica la política de liberalización económica y logró la recuperación de la seguridad pública. Estos resultados han estimulado las expectativas de la población peruana hacia la mejoría de las condiciones del nivel de vida en el futuro, hecho que habrá de consolidar la estabilidad política y social.

Cuadro 1-2
Indicadores Macroeconómicos 1988-1992

	1988	1989	1990	1991	1992
Tasa real de crecimiento anual del PBI (%)	-8.3	-11.7	-5.4	2.8	-2.5
Tasa real de crecimiento anual del PBI per cápita (%)	-9.9	-14.1	-6.7	1.1	-3.1
Tasa de inflación (%) (Nota 1)	1,722.3	2,775.3	7,649.7	139.2	56.7
Tasa de desempleo (Lima metropolitana) (%)	7.1	7.9	8.3	5.9	9.4
Déficit fiscal del sector público (coeficiente del PBI, %) (Nota 2)	-9.7	-8.4	-6.4	-1.9	-2.6
Exportaciones de bienes (FOB, mill.US\$)	2,731	3,533	3,321	3,406	3,661
Importaciones de bienes (FOB, mill.US\$)	-2,865	-2,286	-2,922	-3,595	-4,002
Balanza en cuenta corriente (mill. US\$)	-1,657	-240	-1,066	-1,320	-1,907
Reservas internacionales (mill. US\$)	-317	546	682	1,933	2,425
Saldo de la deuda externa acumulada (mill. US\$) (Nota 3)	20,006	20,799	22,141	25,446	26,612
Ingresos por privatización (mill. US\$)	0	0	0	2	212

(continúa)

Cuadro 1-2
Indicadores Macroeconómicos 1993-1996
 (continuación)

	1993	1994	1995	1996
Tasa real de crecimiento anual del PBI (%)	6.5	12.9	6.9	2.8
Tasa real de crecimiento anual del PBI per cápita (%)	4.6	11.2	5.2	
Tasa de inflación (%) (Nota 1)	39.5	15.4	10.2	11.8
Tasa de desempleo (Lima metropolitana) (%)	9.9	8.8	8.2	8.0
Déficit fiscal del sector público (coeficiente del PBI, %) (Nota 2)	-2.1	2.1	-1.3	2.3
Exportaciones de bienes (FOB, mill.US\$)	3,516	4,598	5,591	5,897
Importaciones de bienes (FOB, mill.US\$)	-4,123	-5,596	-7,761	-7,897
Balanza en cuenta corriente (mill. US\$)	-2,145	-2,539	-4,298	-3,605
Reservas internacionales (mill. US\$)	2,910	6,025	6,693	8,862
Saldo de la deuda externa acumulada (mill. US\$) (Nota 3)	27,482	30,226	33,515	33,545
Ingresos por privatización (mill. US\$)	127	2,480	1,276	1,751

Fuente: BCRP, *Memoria - 1995* y *Nota Semanal* número 11, 21 de mayo de 1997, Estadísticas del INEI, Banco Mundial, *Global Development Finance*, etc.

Nota 1: tasa de crecimiento del índice de precios al consumidor, IPC (con respecto al final del mes del año anterior)

Nota 2: se excluye sector financiero

El gobierno de Fujimori también está logrando importantes resultados en las áreas de desarrollo social. El Cuadro 1-3 muestra la evolución del porcentaje de la población en estado pobre y la población en estado de extrema pobreza en el total de la población a partir de 1991.

Las cifras de cada año de este cuadro no son directamente comparables, pero claramente muestran la mejoría en la situación de pobreza. Sin embargo, la población que se encuentra en estado pobre que no pueden cubrir sus necesidades básicas asciende a 45.3 por ciento de la población total del Perú, que en 1995 equivalía a 23 millones 500 mil habitantes. Además, la población que se encuentra en el estado de extrema pobreza, que no pueden cubrir la alimentación básica requerida, asciende a 4 millones 500 mil personas que representa el 19.3 por ciento de la población total, de manera que el número absoluto de la población en estado pobre sigue siendo muy elevado.

Cuadro 1-3
El porcentaje de la población en estado pobre sobre el total de la población

	1991	1994	1995
El porcentaje de la población en estado de pobreza (%)	55.3	49.6	45.3
El porcentaje de la población en estado de extrema pobreza (%)	24.2	20.2	19.3

Fuente: INEI.

Nota: En las cifras de la población en estado pobre se incluye la población en extrema pobreza.

Las cifras de 1991 se basan en encuestas de hogares de octubre a noviembre de 1991 con el número total de muestra de 2,252 familias. Sin embargo, la zona rural de la costa y la selva fueron excluidas de la encuesta.

Las cifras de 1994 corresponden a la encuesta de los hogares de junio a agosto de 1994 con muestra de 3,544 hogares.

Las cifras de 1995 corresponden a la encuesta de hogares (INEI) del cuarto trimestre de 1995 con muestra de 19,785 hogares.

1-3 El nuevo entorno internacional del Perú

1-3-1 La globalización de la economía

El entorno internacional del Perú ha cambiado sustancialmente en los últimos años, siendo uno de los factores más importantes que ha causado este cambio ha sido el proceso

de "globalización". El comercio e inversiones en el mundo están expandiéndose en una escala y forma que antes no se conocía debido a diversos acontecimientos a nivel mundial tales como la transición a la economía de mercado de los países ex-socialistas, la apertura activa de muchos países en desarrollo que antes tenían una economía cerrada y proteccionista, el avance de la liberalización global ocasionada por la Ronda Uruguay del GATT y el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los procesos regionales de liberalización con el avance de diferentes esquemas de integración regional en distintas partes del mundo. Además, se ha acelerado el movimiento de capitales internacional en diversas modalidades, al mismo tiempo que se ha desarrollado la informática y las telecomunicaciones.

Estos fenómenos que guardan una estrecha relación con el proceso de globalización permiten a los países en desarrollo, como el Perú, insertarse en forma activa en la economía internacional y ofrecen una oportunidad para lograr el desarrollo mediante la participación cada vez mayor en la economía mundial. En este sentido, el entorno internacional para el Perú presenta un nuevo escenario.

Sin embargo, con la globalización, la competencia en el mercado internacional naturalmente se ha intensificado. Esto significa que si un país no puede elevar su capacidad de competencia suficientemente como para poder participar favorablemente en este proceso global, el país quedaría marginado de la globalización y del mercado mundial.

Por otra parte la internacionalización del mercado de capitales y la rápida expansión y diversificación del movimiento de capitales internacionales permite a los países captar activamente los flujos de capital extranjero, los cuales apoyarán su desarrollo económico. Sin embargo, si no procede en forma adecuada a esta nueva oportunidad, el ingreso de capitales puede significar uno de los factores causantes de inestabilidad económica del país.

Además, la política de liberalización para responder al proceso de globalización de la economía mundial puede afectar en gran medida a la economía nacional. No se puede negar que existe la posibilidad de que a través de la liberalización se incremente el desempleo al menos en forma transitoria, y se extienda la brecha en la distribución del ingreso.

De esta forma, el proceso de globalización ofrece una nueva e importante oportunidad para los países en desarrollo como el Perú, pero al mismo tiempo exige a estos países tomar diversas medidas para poder aprovechar este proceso en forma adecuada para el desarrollo económico de dichos países. Esta es una de las tareas más importantes que deben cumplir los países en desarrollo en este nuevo entorno internacional. Sin duda los esfuerzos para cumplir esta tarea enfrentarán muchas dificultades, de tal manera que se constituirá en un gran desafío.

Recuadro 1

La crisis monetaria y financiera del Asia y el Perú

La crisis monetaria y financiera de Asia desatada por la fuerte devaluación del Baht de Tailandia en julio de 1997 no afectó prácticamente al sistema financiero de la economía peruana. Esto se explica por los siguientes factores: se había avanzado en forma adecuada en la reforma del sector financiero en el Perú; el saldo de la deuda de corto plazo de las fuentes privadas en el total de la deuda externa de Perú es pequeño; el nivel de profundización financiera es pequeño;

existían abundantes reservas de moneda extranjera en el Banco Central de Reserva del Perú.

Sin embargo, dicha crisis está ocasionando un efecto negativo en algunos sectores de la economía real. Esto se debe a que el estancamiento económico de los países asiáticos aceleró la baja de los precios internacionales de los productos primarios, tales como cobre, oro, zinc, etc, productos de principal exportación del Perú, reduciendo el valor de exportación de dichos productos. Esta tendencia es un factor negativo para las posibilidades de obtención de divisas en la economía del Perú. Además en el área de productos manufactureros, entre otros la industria de apparel (confecciones) se prevé el recrudecimiento de la competencia con los productos baratos provenientes del Asia.

Aun cuando el efecto de la crisis monetaria y financiera del Asia en la economía peruana será leve, ha tenido una importante implicación para el país puesto que reafirmó la importancia de fortalecer la capacidad de competencia de los productos de exportación del Perú y la necesidad de mayores esfuerzos para sanear aún más el sector financiero en el proceso de avance de la globalización financiera y del movimiento de capitales.

1-3-2 Los avances en la integración regional

La historia de la integración regional en América Latina es bastante larga y se remonta a unos 35 años atrás. Con la firma del Tratado de Montevideo en 1960, se estableció el año siguiente la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, LAFTA). El mismo año se estableció el Mercado Común Centroamericano (MCCA, CACM) y en años posteriores se inició la Integración Subregional Andina (Grupo Andino, ANCOM) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), etc.

Todos estos organismos de integración han desplegado esfuerzos para la liberalización del comercio intraregional. Sin embargo no han logrado la meta establecida originalmente, y no han alcanzado los resultados que buscaba la integración regional, en contraste con el caso de la Unión Europea.

No obstante, desde fines de la década de los ochenta la integración regional de América Latina ha avanzado hacia una nueva fase. Los procesos regionales de hoy tienen características marcadamente diferentes de los de la década de

los sesenta. En primer lugar, cabe recordar que el proceso anterior de integración tenía como objetivo expandir a nivel regional la industrialización sustitutiva de importaciones, de manera que trataba de mantener un nivel alto de arancel externo e intentaba promover la industrialización regional.

Por el contrario, el proceso de integración regional de los últimos años ha sido promovido por los países que han liberalizado sus respectivas economías. Estos países tratan de establecer una zona amplia de libre comercio, liberalizando aun más sus propias economías de manera recíproca, en búsqueda del desarrollo económico basado en el incremento de las exportaciones hacia el mercado mundial. En otras palabras, tratan de elevar la capacidad de competencia internacional mediante la competencia en la economía regional.

La segunda característica que distingue el actual proceso en comparación con el de la década de los sesenta, es que se han establecido metas y modalidades realistas, luego de aprender de las lecciones pasadas que las metas demasiado ambiciosas son muchas veces inalcanzables e imponen ciertas rigideces al proceso que lo hacen aun más difícil.

La tercera característica que cabe destacar es que el reciente proceso de integración es muy diversificado y

complejo. Esto obedece parcialmente al hecho de que el reciente proceso de integración se basa en una modalidad muy realista. En otras palabras, los países tratan de avanzar en la integración a medida que sea factible. Por consiguiente se han firmado un gran número de acuerdos bilaterales en forma muy compleja, además se ha reactivado el proceso de integración convencional como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, el proceso reformulado en 1980 en base de ALALC), la Integración Subregional Andina, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe, etc.

Además se iniciaron nuevos procesos de integración como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con asociación posterior de Chile y Bolivia; el Grupo de los Tres, compuesto por Colombia, México y Venezuela; la Asociación de los Estados del Caribe (ACS) compuesto por los países del G3 y los países centroamericanos y del Caribe; el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica, compuesto por Canadá, los Estados Unidos y México, así como la iniciación de las negociaciones con miras a establecer El Area de Libre Comercio de las Américas (FTAA, ALCA), compuesto por todos los países de las Américas. De esta manera se avanza en el proceso de integración regional y subregional en las Américas.

El proceso de integración regional más importante en el que participa Perú en la actualidad es la Integración Subregional Andina o Grupo Andino que se inició en 1969. Participan además de Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Estos cinco países adoptaron el tratado de Quito en 1995 con el objetivo de promover la integración regional y llevar a cabo reformas institucionales. Así, se decidió establecer el sistema de integración andina, mediante la reestructuración de la Secretaría del Acuerdo de Cartagena y otras instituciones y organismos. A fines de 1995, se celebró una reunión para determinar el marco legal para la reestructuración, con la intención de finalizar la negociación en 1996 y consolidar la nueva institucionalidad en 1997, estableciendo la Comunidad Andina.

Sin embargo, los cinco países del Grupo Andino tienen diferencias en sus políticas sobre el nivel de arancel externo común, así como una percepción particular del proceso de integración regional, hecho que ha afectado el avance de la integración entre estos países.

Por otra parte, a partir de enero de 1995, se estableció el MERCOSUR y Chile y Bolivia se asociaron a éste en 1996. Otros países del Grupo Andino están analizando la posibilidad

de asociación con el MERCOSUR, lo cual propiciaría en el futuro la formación de una gran zona económica en Sudamérica, alrededor de Brasil y Argentina, en el que participaría el Perú.

Además, en diciembre de 1994, se celebró la Cumbre de las Américas en Miami, con la participación de los 34 países de la región, como los Estados Unidos, Canadá, los países latinoamericanos y del Caribe (excepto Cuba). En esta reunión de la Cumbre se adoptó la decisión de establecer El Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA, ALCA) y finalizar las negociaciones antes del año 2005. Asimismo, se adoptó el documento llamado "Declaración sobre los Principios de la Asociación para el Desarrollo y Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas", así como el Plan de Acción.

Según estos documentos, la FTAA será establecido para unificar diversos tratados ya existentes, para expandir y profundizar la integración económica del hemisferio occidental sobre la base de los arreglos subregionales y bilaterales que se han firmado entre los países del hemisferio

occidental (Nota 13). Además, considera que la inversión es el principal motor para el desarrollo, por ello establece el fomento de las inversiones productivas, el fortalecimiento de los mecanismos de protección a las inversiones y la promoción del desarrollo de los mercados de capitales y su gradual integración en las Américas.

De esta manera, se puede considerar que la FTAA busca una integración regional a través de la liberalización del comercio y de la inversión a lo largo de todos los países de las Américas. Además, el "Plan de Acción" establece la cooperación para el desarrollo y la liberalización de los mercados de capitales, el desarrollo de la infraestructura, la cooperación en el área de energía, el desarrollo de las telecomunicaciones, la infraestructura de información, la cooperación en áreas de ciencia y tecnología, así como la cooperación en la promoción del turismo. Sobre la base de este Plan de Acción ya se celebraron reuniones de ministros a cargo del comercio exterior en los Estados Unidos, Colombia y

Nota 13

El hemisferio occidental se refiere a los continentes norte y sur de las Américas puesto que se ubican al lado occidental del continente europeo.

Brasil. La próxima reunión de la Cumbre de las Américas se realizará en Chile en 1998.

Por otra parte, el Perú manifestó un profundo interés en participar en la Reunión de la Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), habiéndose decidido en la Reunión de APEC en Vancouver en noviembre de 1997 que el Perú será aceptado como miembro de APEC a partir de 1998.

Así, el Perú participa en diferentes iniciativas de integración regional y podrá aprovechar las nuevas oportunidades que se deriven del avance de las mismas.

2 Los puntos de vista básicos acerca del desarrollo del Perú

2-1 Evolución reciente del pensamiento internacional acerca del desarrollo

2-1-1 El desarrollo centrado en el ser humano

Se observa una nueva tendencia en la comunidad internacional de post guerra fría acerca de la cooperación internacional para el desarrollo de los países en vías de desarrollo. La atención se centra en problemas serios, tales como la ampliación de la brecha en la distribución del ingreso observada con frecuencia en forma paralela con el proceso de crecimiento económico, la salud y la educación de la población marginada del beneficio del crecimiento y la contaminación del medio ambiente derivado de la industrialización. Este interés tiene su origen en las experiencias de cooperación internacional observadas en el pasado.

Así, se celebraron la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en 1992 (Río de Janeiro), la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo en 1994 (El Cairo) y la Cumbre de Desarrollo Social en 1995 (Copenhague). En esta última conferencia se declaró que el

desarrollo económico debe estar centrado en el ser humano y debe satisfacer con la mayor eficacia posible sus requerimientos. En otras palabras, se enfatiza “el desarrollo centrado en el ser humano”. Este concepto cuenta con el consenso de la comunidad internacional y ha llegado a constituirse en un principio básico de desarrollo.

“El desarrollo centrado en el ser humano” tiene como meta final la ampliación de las opciones abiertas para la participación en el desarrollo, la mejora en el ingreso y en el acceso a las oportunidades de empleo y también la provisión de educación, salud y medio ambiente para una vida sana y segura. Este concepto reafirma el punto de vista de que el crecimiento económico es un “instrumento” para obtener “el desarrollo centrado en el ser humano” y procurar una más equitativa distribución del beneficio del desarrollo económico.

2-1-2 “Desarrollo sostenible”

Por otra parte, el término “desarrollo sostenible” ha sido difundido ampliamente desde 1987 cuando la Comisión Mundial para Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland) propuso este concepto, enfatizando la necesidad de

mejorar el control del medio ambiente y contribuyendo en la toma de conciencia para lograr al mismo tiempo el desarrollo y la mejora del medio ambiente. Este concepto de “desarrollo sostenible” considera el desarrollo desde una perspectiva generacional, en el sentido de que no busca solamente satisfacer los requerimientos de la generación actual, sino también mejorar el nivel de bienestar de la actual generación sin arriesgar el medio ambiente y la satisfacción de los requerimientos de la próxima generación.

2-1-3 Nueva estrategia de desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo-CAD *“Hacia el siglo XXI: una contribución a través de la cooperación para el desarrollo”*

Teniendo en cuenta la nueva tendencia referente al pensamiento del desarrollo mencionada arriba, así como el análisis sobre las experiencias de ayuda para el desarrollo de los últimos cincuenta años, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo-OECD adoptó la “Nueva Estrategia de Desarrollo” (el título oficial: *Hacia siglo XXI: una contribución a través de la cooperación para el desarrollo*), el

cual evalúa el rol que cumplió la asistencia para el desarrollo de los países de la OCED y propone lo que se debe cumplir en el futuro.

La “Nueva Estrategia de Desarrollo” propone el pensamiento “Nueva Asociación Global” en el que los países donantes y receptores de asistencia comparten la responsabilidad y se esfuerzan conjuntamente para el desarrollo, estableciendo que la principal responsabilidad reside en los países en vías de desarrollo. Sobre la base del pensamiento del “desarrollo centrado en el ser humano”, se establece la meta de desarrollo “el mejoramiento del nivel de vida de todas las personas” y se indican las metas concretas que a continuación se mencionarán, las cuales deben ser cumplidas en un determinado periodo.

1. Reducir a la mitad el porcentaje de la población en estado de pobreza, antes del año 2015.
2. Difundir la educación primaria antes del año 2015.
3. Hacer desaparecer la diferencia entre hombres y mujeres en la educación primaria y secundaria, antes del año 2005.

4. Reducir a un tercio el porcentaje de mortalidad infantil antes del año 2015.
5. Reducir a un cuarto la mortalidad materna antes del año 2015.
6. Extender los servicios para la salud reproductiva antes del año 2015.
7. Formular la estrategia nacional para la conservación del medio ambiente, antes del año 2005 e invertir la tendencia de deterioro del medio ambiente en bosques, recursos pesqueros, etc., antes del año 2015.

Esta “nueva estrategia de desarrollo” fue aprobada por el Comité Ministerial de la OCED, en mayo de 1996 y posteriormente fue acogida positivamente por los jefes de estado de los países del Grupo de los 7 (G7) en ocasión de la cumbre de Lyon (Francia), en junio del mismo año.

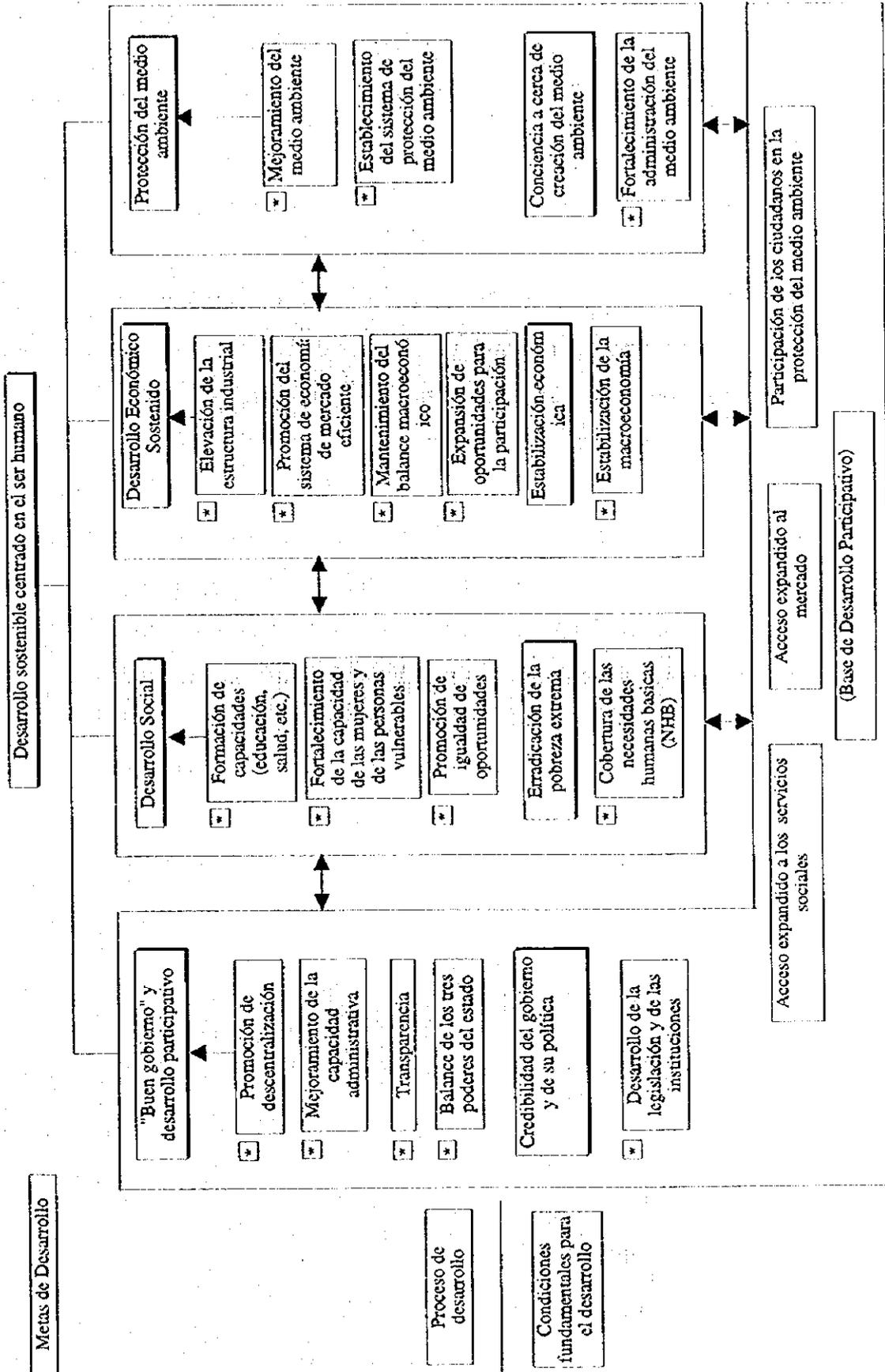
2-2 El marco para la consideración de las líneas básicas del desarrollo.

2-2-1 El desarrollo sostenible centrado en el ser humano

“El desarrollo centrado en el ser humano” debe considerarse no sólo como un concepto que enfoca el principio de desarrollo del ser humano de la presente generación, sino también del ser humano de la futura generación. Por consiguiente, si no se lograra el “desarrollo sostenible” se perderían las bases en “el desarrollo centrado en el ser humano” de las generaciones presente y futura. Así, el presente Comité del Estudio decidió considerar como meta final del desarrollo “el desarrollo sostenible centrado en el ser humano”.

Desde este punto de vista, diversos aspectos del desarrollo de un país podrían ser clasificados en cuatro grandes áreas, señaladas en el Diagrama 2-1.

Diagrama 2-1
Marco conceptual para considerar las líneas básicas de desarrollo



* 1 "Buen gobierno" y "Desarrollo participativo" son al mismo tiempo pre-condiciones de desarrollo y metas de desarrollo.
 * 2 La parte correspondiente al "Buen gobierno" y desarrollo participativo del "Marco conceptual para considerar las líneas básicas de desarrollo" está basada en el informe del Comité de Estudio sobre "Desarrollo participativo y buen gobierno", marzo de 1996, Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA).

Se trata de medio ambiente, desarrollo económico, desarrollo social y “buen gobierno”, el cual está en estrecha relación con estos (Nota 14). “El desarrollo sostenible centrado en el ser humano” se logrará en forma ideal siempre y cuando, bajo la conservación adecuada del medio ambiente, se produzcan avances simultáneos de “desarrollo económico sostenido” y de “desarrollo social”, acompañados de “buen gobierno” y de “desarrollo participativo”. En otras palabras, la consecución del “desarrollo sostenible centrado en el ser humano” estaría determinada por el avance y el desarrollo de las cuatro áreas mencionadas y el balance entre las mismas.

El desarrollo se puede percibir por las evoluciones observadas en diferentes aspectos a través del tiempo. En el nivel intermedio de las cuatro áreas del diagrama, están

Nota 14

“*Governance*” está definido por el Banco Mundial de la siguiente manera: “la forma en que el poder es ejercido en el desarrollo de los recursos económicos y sociales del país para el desarrollo” (véase Banco Mundial (1994a), página xiv). Por otra parte CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo), aceptando la definición del Banco Mundial lo define así: “el uso de autoridad política y ejercicio de control en la sociedad en relación al manejo de sus recursos para el desarrollo social y económico”(OECD 1995).

señalados los principales elementos en los que se reflejan la evolución en cada una de las respectivas áreas.

La conservación del medio ambiente se logrará mediante el reconocimiento y el consenso de los ciudadanos acerca del control del medio ambiente, el establecimiento del sistema que asegura la conservación y el avance en la metodología del mejoramiento del medio ambiente.

El desarrollo económico se sostiene bajo el balance macroeconómico adecuado, llevándose a cabo la transformación de la capacidad productiva que responde al cambio en la estructura de las demandas interna y externa, con amplia participación de los actores en una eficiente economía de mercado.

El desarrollo social se logra mediante la elevación de la capacidad de las personas a través del mejoramiento de la educación, salud, etc., enfatizando debidamente el apoyo al fortalecimiento de la capacidad de los sectores socialmente vulnerables que se encuentren en posición desfavorable para la participación social. Dicho apoyo asegurará la igualdad de oportunidades de todas las personas y superará los diversos tipos de discriminación social que puedan existir en la sociedad.

El “buen gobierno” guarda una estrecha relación con la conservación del medio ambiente, la distribución de los bienes y servicios económicos, la participación social y el acceso a

diversos beneficios. Los principales elementos que componen "el buen gobierno" son las diversas modalidades de las funciones de las instituciones del estado, como son los poderes legislativo, judicial y administrativo, la transparencia, la "buena contabilidad", el grado de descentralización, etc.

El mejoramiento en diversos aspectos relacionados con el "buen gobierno" mencionados arriba contribuye a un adecuado y eficaz funcionamiento del "buen gobierno". El funcionamiento del "buen gobierno" será reconocido por los ciudadanos, lo que promoverá su participación en el desarrollo y apoyará profundamente el progreso en la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico y social.

Para promover la evolución positiva con efectos recíprocos favorables entre los cuatro aspectos mencionados para el desarrollo, se requiere conseguir condiciones básicas para iniciar el desarrollo. El punto de partida para el desarrollo económico sostenido es la estabilidad económica, particularmente la recuperación del balance macroeconómico. Por ejemplo, no se puede considerar el desarrollo sostenido bajo un proceso de hiperinflación.

Por otra parte, para asegurar una estabilidad social debe reducirse el porcentaje de la población en extrema pobreza a través del tiempo, mediante la satisfacción continua de las

necesidades humanas básicas (NHB). Aun cuando se logre establecer un marco institucional y asegurar la igualdad de oportunidades, quienes carecen de la capacidad para procurarse un adecuado nivel de salud y la nutrición suficiente o para obtener conocimiento mediante la educación, pueden caer en el círculo vicioso de pobreza.

El punto de partida para la protección del medio ambiente es la conciencia básica acerca de la necesidad de mantener y controlar el medio ambiente sobre la base del pensamiento de que el medio ambiente es un recurso escaso, y no se puede obtener logros si sólo unas cuantas personas tratan de proteger el medio ambiente. Es por eso que las actividades de generar conciencia en la gente en el nivel de las comunidades y de establecer un marco público para el control de medio ambiente tienen especial importancia.

Cabe señalar que lograr las condiciones básicas de las tres áreas de desarrollo mencionadas arriba, implica que hasta cierto grado funcionan diversas leyes básicas y el marco institucional. En otras palabras, ello requiere la credibilidad básica acerca del estado, pues ésta sostiene el funcionamiento de las leyes y el marco institucional. Al mismo tiempo, la credibilidad hacia el estado se va fortaleciendo en la medida

que se logren avances en las tres áreas básicas de desarrollo, fortaleciéndose recíprocamente.

El nivel más bajo del Diagrama 2-1 señala la base del desarrollo participativo. La meta final de “el desarrollo sostenible centrado en el ser humano” se logrará con la participación del mayor número de ciudadanos en el desarrollo y en el disfrute de sus beneficios. Con el fin de promover la participación se considera necesario la provisión de infraestructura física e institucional que asegure el acceso a los servicios sociales y al mercado, y la participación de los ciudadanos en la protección del medio ambiente. Estas son las condiciones para mantener el proceso de desarrollo y al mismo tiempo son los instrumentos básicos para obtener las condiciones de dicho desarrollo.

2-2-2 La diferencia entre los países y las regiones.

Los puntos de mayor relevancia para considerar la situación actual y las tareas de desarrollo de países o de regiones individuales, de acuerdo con el marco conceptual explicado arriba, difieren según la estructura económica y social de cada uno de los países o regiones originada histórica y

culturalmente, sus disponibilidades de recursos naturales y sus condiciones geográficas.

Estos aspectos determinan las tareas de desarrollo que enfrentan los países y las regiones, así como las líneas básicas de desarrollo y el escenario probable del mismo. Por ello, los puntos de mayor importancia en las cuatro áreas de desarrollo del Diagrama 2-1 diferirán, a través del corto, mediano y largo plazo. Asimismo, serán diferentes la influencia recíproca y la manera de interdependencia entre las cuatro áreas.

Por ejemplo, el proceso de desarrollo del Japón después de la Segunda Guerra Mundial se inició con las reformas socioeconómicas de postguerra y luego de obtener la estabilización política y la consolidación institucional, se esforzó para llevar a cabo el desarrollo social en el proceso de crecimiento económico. La política de desarrollo de postguerra del Japón se centró principalmente en la elevación de la estructural industrial y posteriormente se realizaron intensos esfuerzos para la solución de los problemas del medio ambiente deteriorado en el proceso de crecimiento.

En países de menor desarrollo relativo debería darse mayor prioridad a la atención de las necesidades humanas básicas, desde el punto de vista humanitario. En estos países no se pueden lograr las condiciones básicas para que se inicie en

forma autónoma el desarrollo económico sin modernizar las instituciones políticas y económicas y fortalecer las instituciones públicas, y al mismo tiempo satisfacer las necesidades humanas básicas. Por otra parte, en aquellos países que sufren una inestabilidad política debido a la guerra civil o a serios problemas de refugiados, es necesario otorgar mayor prioridad al logro de la estabilidad política.

Así, en cada uno de los países o regiones difieren las tareas de desarrollo, las modalidades de llevarlo a cabo y la manera de evaluarlo. Cabe tomar en cuenta la diferencia en las prioridades en las tareas de desarrollo, al considerar las líneas básicas del mismo en el futuro, de acuerdo a los países y regiones, pues es extremadamente importante entender los problemas que éstos han heredado históricamente o aquellos que tienen una estrecha relación con su cultura.

2-3 Los puntos de vista básicos acerca del desarrollo del Perú

2-3-1 La situación actual del desarrollo del Perú

El primer periodo del gobierno de Fujimori (desde agosto de 1990 a julio de 1995) destinó sus esfuerzos a la

implementación de medidas de emergencia, con la finalidad de encarar la crisis que se había agravado hacia fines de la década de los ochenta. Esta crisis fue el resultado de diversos factores estructurales que abarcan los aspectos políticos, económicos y sociales, complejamente interrelacionados, estando presente en la evolución del país desde hace unos 30 años.

El ingreso per cápita (PBI real) del año 1990 había descendido a casi el mismo nivel del año 1960, vale decir que se había regresado al nivel de hace unos treinta años atrás. Los servicios de la deuda externa pendiente de pago se habían acumulado y el Perú se encontraba aislado de la comunidad financiera internacional por la declaración del gobierno de García acerca del límite de pago de la deuda, lo cual significaba automáticamente la moratoria de la misma. Así, se interrumpió la entrada de capitales desde el exterior y la población de menores ingresos vio deteriorado aún más su nivel de vida, incrementándose el número de la población en situación de pobreza.

El sector informal de este país se expandió en gran escala, en comparación con el resto de los países latinoamericanos. La sociedad peruana estaba caracterizada por tener una estructura que podía ocasionar la desintegración social, al estar dividida en un gran número de grupos según diferencias de ocupación, región, clase, etc, y porque los intereses y relaciones de

interdependencia entre estos grupos fueron sumamente complejos.

Durante dicho periodo de deterioro del país, avanzaba también el debilitamiento de la sociedad civil. La administración del estado vio disminuida su capacidad, deterioradas sus instituciones y expandida la corrupción, perdiendo en consecuencia su credibilidad en la década de los ochenta. Las organizaciones de los partidos políticos tradicionales estaban igualmente perdiendo la confianza de los ciudadanos.

Frente a esta situación de crisis política, económica y social y por ende de crisis del estado mismo, el presidente Fujimori lideró la implementación de una serie de medidas de reforma, entre las que cabe mencionar, el establecimiento de la Constitución de 1993 y la consolidación de la nueva institución política sobre la base de ésta, la recuperación de la seguridad pública, eliminando prácticamente la fuerza guerrillera, y la obtención de importantes logros en la estabilidad política.

En el área macroeconómica se debe mencionar la recuperación de la disciplina fiscal y monetaria, lo que conllevó al éxito en el control de la inflación y la estabilidad económica. Asimismo, se logró la consolidación del marco

fundamental de la economía de mercado, que reemplazó una economía con fuerte intervención del estado.

En el área social se destinaron esfuerzos hacia la reducción de la pobreza, a través del apoyo directo para la satisfacción de las necesidades humanas básicas de la población extremadamente pobre, lo que hizo posible que los ciudadanos percibieran directamente el beneficio del mejoramiento de las condiciones de vida, sentando esperanza hacia el futuro y las expectativas hacia el gobierno.

También se dieron los primeros pasos para tomar medidas destinadas a la protección del medio ambiente con el apoyo de los organismos internacionales de asistencia.

Si evaluamos en forma general la situación actual de desarrollo del Perú según el marco conceptual presentado en el Diagrama 2-1, el país cuenta actualmente con las condiciones básicas para iniciar el proceso de desarrollo en plena escala hacia la meta de lograr “el desarrollo sostenible centrado en el ser humano”.

Por consiguiente, el Perú entra en una nueva fase de desarrollo, a lograrse por los esfuerzos constantes y por las metas de largo plazo, en comparación con el periodo del primer quinquenio de la década de los noventa, en el que tuvo que tomar medidas de emergencia para responder a la crítica situación que abarcaba todos los aspectos de la sociedad.

Podemos evaluar la situación actual de las condiciones básicas de las cuatro principales áreas de desarrollo del Diagrama 2-1, como un avance del análisis que se llevará a cabo en el siguiente capítulo titulado "Las tareas de desarrollo para el Perú".

Si bien existe una serie de tareas para poder consolidar el proceso de desarrollo económico sostenido y una preocupación en las tendencias del empleo y la distribución del ingreso, se puede apreciar importantes avances en el área de desarrollo económico en comparación con otras grandes áreas de desarrollo.

Los esfuerzos para lograr la protección del medio ambiente sólo se han iniciado recientemente y quedan todavía muchas tareas que cumplir. Una de ellas, es el establecimiento del marco de regulación gubernamental, puesto que los sectores que pueden afectar el medio ambiente, tales como la explotación de minas, están a cargo de la iniciativa privada.

Se ha recuperado en gran medida la credibilidad hacia el estado con el avance de la consolidación de las leyes y de las diversas instituciones. Sin embargo, quedan aún una serie de tareas importantes para elevar la capacidad administrativa en un sentido amplio, a través de la coordinación para evitar la duplicidad de las actividades de los organismos administrativos

y por ende obtener en conjunto una capacidad operativa eficiente.

Por otra parte, aún restan diversas tareas para lograr un funcionamiento cabal del Congreso y es urgente consolidar las instituciones jurídicas para un desempeño eficaz y formar el personal idóneo que apoye dichas instituciones. Si bien se ha asegurado las condiciones iniciales para establecer el “buen gobierno” y “desarrollo participativo”, aún sus bases son consideradas débiles.

La tarea más difícil se encuentra en el área de desarrollo social, ya que a través de ella se logra la plena capacidad para fortalecer la participación de la ciudadanía en el desarrollo, lo cual requerirá un largo periodo que significa una generación. El gobierno del Perú continúa sus esfuerzos para apoyar prioritariamente la educación para las mujeres embarazadas y las madres, y la nutrición y salud de los niños, a fin de lograr el fortalecimiento de la futura generación y al mismo tiempo la reducción de la extrema pobreza. Sin embargo, se requiere un esfuerzo constante de largo plazo, puesto que el problema de pobreza en el Perú tiene raíces históricas, sociales y culturales.

2-3-2 Los puntos de vista básicos para considerar el futuro desarrollo

El desarrollo de largo plazo del Perú debe orientarse hacia el logro de “el desarrollo sostenible centrado en el ser humano” y en este proceso es indispensable realizar denodados esfuerzos a través de la aplicación de políticas para el avance del desarrollo social.

Esto se debe a que la reducción de la pobreza se constituye como la tarea de mayor importancia y urgencia, en vista de la actual situación socio-económica. En otras palabras, existe una población extremadamente grande que no tiene asegurado un suficiente acceso para el ingreso y el empleo, ni mucho menos para las opciones de participación. Ellos no pueden disfrutar ni de la salud y educación, ni tampoco de las condiciones de una vida limpia y segura, que es precisamente lo que busca “el desarrollo centrado en el ser humano”.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre el desarrollo humano de 1996, titulado “Crecimiento Económico y Desarrollo Humano” propone el concepto de “pobreza de capacidad” junto con la “pobreza de ingreso”. En otras palabras, el informe trata de

llamar la atención acerca de diversos aspectos de la vida de la población de escasos recursos que no pueden ser captados solamente por el nivel de ingreso. Se plantea que la pobreza debe ser entendida desde múltiples puntos de vista y se enfatiza la importancia de los siguientes tres aspectos de desarrollo de la capacidad.

En primer lugar, cabe asegurar la capacidad para procurarse una nutrición suficiente y mantener la salud, especialmente llamando la atención sobre el estado de nutrición de los niños menores de cinco años. En segundo lugar, señala la importancia de la capacidad de mujeres para alumbrar en plena salud. En tercer lugar enfatiza la capacidad de educarse y obtener los conocimientos, especialmente considerando la importancia del papel de las mujeres en la familia y la sociedad.

Con el fin de romper el círculo vicioso de pobreza, es necesario otorgar máxima prioridad al mejoramiento de estas capacidades. Con este punto de vista, cabe señalar que se requiere un esfuerzo constante en la ejecución de las políticas dirigidas al alivio de la "pobreza de capacidad" en el Perú.

Aquí se debe enfatizar la importancia que reviste el "buen gobierno" y "desarrollo participativo".

Según los estudios recientes acerca de las condiciones económicas familiares, existen claras diferencias entre los grupos étnicos, entre las familias de diferente nivel de educación y entre las familias de diferentes regiones en el Perú. Estas diferencias se deben no solamente a la diferencia de capacidad, sino también a aquella relacionada con factores culturales y sociales.

Por consiguiente, existen diferencias que no se pueden eliminar sólo por el mecanismo del mercado. En una situación donde existen grandes diferencias de las capacidades, es necesario disminuir esa diferencia mediante el aprendizaje que se logra en las actividades productivas y en la relación con la sociedad como un todo, junto con el avance del desarrollo social. Es necesario ofrecer mayores y más diversificadas oportunidades de participación y promover su incorporación en las actividades productivas y sociales.

Si el mecanismo de mercado no puede ofrecer suficientes oportunidades de participación, sería indispensable que organismos del estado, organizaciones no gubernamentales, comunidades locales, etc. las creen o propicien su creación. Para promover constantemente este tipo de actividades es necesario consolidar la estructura del "buen gobierno" en forma estable en el seno de las sociedades locales.

Sin embargo, como cada región y cada grupo tienen sus diferentes particularidades, se prevé que no existe un modelo universal. Por consiguiente será necesario establecer un mecanismo de participación constante mediante diversas iniciativas y esfuerzos basados en ideas creativas propias y constructivas de los organismos y personas que promueven la participación, así como la mejor comprensión acerca de las normas de conducta de los potenciales participantes.

Por otra parte se requieren los esfuerzos para expandir el crecimiento económico (desarrollo sostenido). Con la estabilidad macroeconómica y el mejoramiento de las condiciones para las iniciativas privadas de negocios, habría que asegurar la continuación del desarrollo del sector productivo moderno, aumentar las oportunidades de empleo en el mercado y asegurar la participación de los empresarios potenciales que han adquirido la capacidad de llevar a cabo actividades empresariales.

Se han intensificado la liberalización del comercio y el movimiento de capitales en diferentes países de América Latina. También se ha establecido en forma acelerada el marco de integración económica regional y se ha avanzado en el estrechamiento de las relaciones de las empresas por encima de las fronteras. El sector moderno exportador del Perú no debe

mantenerse al margen de esta reciente corriente de liberalización y ha de mejorar el nivel tecnológico y la capacidad empresarial y esforzarse en el desarrollo de productos, la introducción de tecnología de procesamiento, así como la expansión del mercado de exportación.

Asimismo, será necesario promover la alianza entre las empresas tanto entre las empresas peruanas, como entre ellas y las extranjeras en forma activa. Se debe buscar una elevación de la estructura productiva desde un punto de vista regional más amplio, más allá de las fronteras y para lograrlo es indispensable establecer en forma gradual una base de la economía nacional que apoye el sector productivo moderno. Esta amplia base ofrecerá las oportunidades de empleo y activará el consumo y la inversión en el país.

Por otra parte, para lograr el desarrollo sostenible que sería una precondition para el desarrollo social, será indispensable el control y la protección adecuada del medio ambiente que permita una utilización eficaz de los recursos naturales abundantes que benefician al Perú.

Será importante crear conciencia en los ciudadanos acerca del medio ambiente, esforzarse para establecer instituciones administrativas y elevar sus capacidades y tomar medidas preventivas para la conservación del medio ambiente. Existen

muchos casos en que es difícil lograr la protección del medio ambiente a través de mecanismos de mercado. Quedan muchas tareas para lograr la vigilancia por parte de los ciudadanos, el monitoreo del gobierno, etc., a fin de asegurar una mayor participación de los ciudadanos en la protección del medio ambiente.

