

carlos franco



EL PERU DE LOS 90: un camino posible

6

cedep

UNMSM-CEDOC

01

C
034

El propósito del presente ensayo es contribuir al desarrollo de la reflexión sobre los caminos abiertos al Perú en los próximos años. En circunstancias en que una cerrada bruma depresiva envuelve la conciencia colectiva e impone percepciones excépticas o pesimistas en torno al futuro nacional, hemos creído nuestra obligación explorar las posibilidades de encontrar un camino democrático para el desarrollo del país. Asaltado por las mismas dudas que hoy inhiben la capacidad de iniciativa y respuesta intelectual en el Perú, el presente ensayo se enraíza, sin embargo, en una voluntad afirmativa y expresa una opción deliberada por la construcción en nuestro país de una sociedad democrática e independiente.

C
02.01.0
(034)
4.2

Carta Ficticia

EL PERU DE LOS 90. no siempre posible



SECRETARIA NACIONAL DE CULTURA

UNMSM-CEDOC

Carlos Franco

EL PERU DE LOS 90: un camino posible

EL PERU
DE LOS 90.
un camino posible



SERIE: AVANCES CEDEP

UNMSM-CEDOC

GENIE-VAUVILLER & CO



ET LEUR DE FOR 201 au chaque heures

GENIE-VAUVILLER

CARLOS FRANCO



EL PERU DE LOS 90: un camino posible



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACION

UNMSM-CEDOC

CARREROS LINDOS



EL PERU
DE LOS 90:
un camino posible

carlos franco
EL PERU DE LOS 90: un camino posible

SERIE AVANCES CEDEP

Primera edición
Lima, Perú, 1989

© cede
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO
Y LA PARTICIPACION
José Faustino Sánchez Carrión 790. Lima 17

Responsable de edición: Luis Cueva Sánchez
Impreso en el Perú

UNMSM-CEDOC

CONTENIDO

A
Pierre y Malena Vigier



CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACION	11
I. ENSAYANDO UN DIAGNOSTICO DE LA EVOLUCION RECIENTE DE LA SOCIEDAD PERUANA	15
1. El bloqueo de la reproducción material de la vida social	17
2. Creciente incapacidad del Estado y el régimen político para garantizar la regulación democrática de la sociedad	28
3. El fracaso de las estrategias públicas contra la "crisis económica"	35
4. ¿Crisis económica o desestructuración social? ..	42
II. ACERCA DE LA "CLASE EMPRESARIAL" QUE LIDERO EL PROCESO DE MODERNIZACION EN EL PERU	45

III. PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN LOS 90	57
1. La reforma de la estructura productiva	60
a) El proceso de "autocentramiento"	60
b) La descentralización social y espacial del capital	67
c) Acerca de la distribución del ingreso	69
d) Acerca de las condiciones de la reforma productiva	71
2. La reforma democrática del Estado y el sistema político	80
a) La descentralización político-administrativa ..	81
b) La democratización funcional del Estado ...	83
c) Acerca de la gestión del desarrollo.	85
3. La interdependencia de las reformas productiva y política.	88
IV. LA CONSTRUCCION POLITICA DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	95

PRESENTACION

El propósito del presente ensayo es contribuir al desarrollo de la reflexión sobre los caminos abiertos al Perú en los próximos años. En circunstancias en que una cerrada bruma depresiva envuelve la conciencia colectiva e impone percepciones ex-cépticas o pesimistas en torno al futuro nacional, hemos creído nuestra obligación explorar las posibilidades de encontrar un camino democrático para el desarrollo del país. Asaltado por las mismas dudas que hoy inhiben la capacidad de iniciativa y respuesta intelectual en el Perú, el presente ensayo se enraíza, sin embargo, en una voluntad afirmativa y expresa una opción deliberada por la construcción en nuestro país de una sociedad democrática e independiente.

Conscientes como somos de las limitaciones del presente ensayo, atribuibles tanto al contenido de nuestros conocimientos como a la compleja naturaleza de la temática examinada en él, hemos decidido sin embargo publicarlo en la esperanza de estimular el desarrollo de nuevos y mejores enfoques y propuestas y la generación de un clima intelectual que permita la búsqueda colectiva de alternativas para superar los profundos problemas nacionales.

Como observará el lector atento, el enfoque desarrollado en este ensayo tiene contraído distintas deudas con las contribuciones realizadas en los últimos años por Félix Jiménez, Daniel

Martínez, Armando Tealdo y Eliana Chávez, investigadores del CEDEP, en los campos de la reestructuración productiva, el desarrollo agrario, el sector informal urbano y la pequeña propiedad. Asimismo, las contribuciones de Jaime Johnson y Alberto García en el campo de la reforma del Estado y la descentralización nos fueron sumamente útiles para el desarrollo del tema en la tercera sección del ensayo. De idéntico modo, los análisis, informes y propuestas del personal técnico y profesional del Instituto Nacional de Planificación han sido para nosotros una fuente obligada de consultas. Particularmente importante para el presente ensayo ha sido la lectura del más reciente documento elaborado por el equipo del INP que trabaja el Plan Nacional de Largo Plazo 1988–2010 y que coordina Nelly Núñez, a quien agradecemos el acceso al mismo así como sus sugerencias. Pero, sin duda, las deudas más antiguas fueron contraídas con los trabajos de Daniel Carbonetto realizado en el período 1977–1984, anteriores al cambio de sus puntos de vista, en los campos de la heterogeneidad tecnológica, la reestructuración productiva, el sector informal urbano y el diseño de políticas económicas y con las contribuciones de Pierre Vigier acerca de la heterogeneidad tecnológica y los programas de desarrollo por líneas de crecimiento. Como es evidente, sin embargo, la responsabilidad por los errores que se adviertan en el contenido del ensayo es exclusivamente nuestra.

El texto ha sido organizado en cuatro secciones. En la primera, se ensaya un diagnóstico sobre la evolución reciente de la sociedad peruana; en la segunda, se describe las características de la “clase empresarial” que lideró el proceso de modernización dependiente a partir de la década de 1950; en la tercera, se propone los lineamientos generales de una estrategia de desarrollo basada en la reestructuración del Estado; en la última sección se reflexiona sobre los actores sociales y políticos en condiciones de construir y “portar” la estrategia planteada.

Queremos indicar finalmente, que el presente ensayo fue preparado para la reunión convocada por la División de Desa-

rrollo Social de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) sobre el tema "El Desarrollo Social en los Años Noventa: Principales Opciones" y que se realizó en San José, Costa Rica, entre el 15 y el 18 de noviembre de 1988. Agradecemos al Director de dicha División, Adolfo Gurrieri, por la autorización concedida a la publicación del ensayo.

ENSAYANDO UN DIAGNÓSTICO DE
LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA
SOCIEDAD PERUANA

Commissio... (faint text)

... (faint text)

... (faint text)

... (faint text)

El estudio de las estructuras sociales y económicas de la sociedad peruana de la actualidad para la historia reciente, permite al autor una adecuada comprensión de la evolución del país. Este es el primer libro de la serie "Estructuras Sociales y Económicas de la Sociedad Peruana" que se publica en esta colección. El autor, un reconocido especialista en el tema, plantea una serie de hipótesis y conclusiones que complementan con sus estudios realizados en los últimos años. Este libro es un aporte importante a la comprensión de la evolución del país y de su estructura social y económica. El autor plantea una serie de hipótesis y conclusiones que complementan con sus estudios realizados en los últimos años. Este libro es un aporte importante a la comprensión de la evolución del país y de su estructura social y económica.

Este estudio es una propuesta para el estudio de la estructura social y económica de la sociedad peruana que, según el autor, es el primer libro de la serie "Estructuras Sociales y Económicas de la Sociedad Peruana" que se publica en esta colección. El autor, un reconocido especialista en el tema, plantea una serie de hipótesis y conclusiones que complementan con sus estudios realizados en los últimos años. Este libro es un aporte importante a la comprensión de la evolución del país y de su estructura social y económica.

I.

ENSAYANDO UN DIAGNOSTICO DE LA EVOLUCION RECIENTE DE LA SOCIEDAD PERUANA

ALVARO DE LA HERRERA
SOCIOLOGO

Este estudio es una propuesta para el estudio de la estructura social y económica de la sociedad peruana que, según el autor, es el primer libro de la serie "Estructuras Sociales y Económicas de la Sociedad Peruana" que se publica en esta colección. El autor, un reconocido especialista en el tema, plantea una serie de hipótesis y conclusiones que complementan con sus estudios realizados en los últimos años. Este libro es un aporte importante a la comprensión de la evolución del país y de su estructura social y económica.

Este estudio es una propuesta para el estudio de la estructura social y económica de la sociedad peruana que, según el autor, es el primer libro de la serie "Estructuras Sociales y Económicas de la Sociedad Peruana" que se publica en esta colección. El autor, un reconocido especialista en el tema, plantea una serie de hipótesis y conclusiones que complementan con sus estudios realizados en los últimos años. Este libro es un aporte importante a la comprensión de la evolución del país y de su estructura social y económica.

SOCIEDAD PERUVIANA
LA EVOLUCION RECIENTE DE LA
EVALUACION DIAGNOSTICA DE

Si se revisa los numerosos análisis realizados acerca de la evolución de la sociedad peruana en la última década, pronto se advierte un acuerdo unánime en el uso del concepto de crisis como calificación sustantiva de la realidad del país. Ese acuerdo es notable si se tiene en cuenta no sólo la cantidad y calidad de los estudios efectuados sino también la vasta pluralidad de los enfoques teóricos y metodológicos empleados por los analistas. Precisamente por ello queremos iniciar nuestra reflexión preguntándonos acerca de la pertinencia del concepto para referir el patrón que gobierna la evolución de la sociedad peruana en los últimos quince años.

Para responder esa pregunta procederemos a dar cuenta de los problemas centrales que, según nuestra opinión y a la luz de la información disponible, definen las características básicas del funcionamiento de la sociedad peruana en el período 1975–1985.

EL BLOQUEO DE LA REPRODUCCION MATERIAL DE LA VIDA SOCIAL

El consenso existente en torno a la profundidad de la “crisis” de la sociedad peruana encuentra su origen en la colectiva percepción de *la creciente incapacidad de la organización económica para reproducir las condiciones materiales de la existencia social*. Para efectos de fundamentar el carácter “objetivo” de dicha percepción, permítasenos revisar sumariamente la información disponible sobre el producto, la inversión, la productividad, el empleo y la satisfacción de necesidades básicas.

Comencemos por lo obvio. Según el sentido común, la reproducción material de la vida social se relaciona con la correspondencia entre el crecimiento de la población y el crecimiento del producto. Si bien la correspondencia no tiene por qué ser lineal y constante, ella debe mostrarse relativamen-

te equilibrada en plazos históricos determinados¹.

Luego de la explosión demográfica de la década de 1950 y 1960, probablemente la más dramática de la región, el crecimiento de la población en el Perú se “redujo” a tasas de 2.9 en el decenio de 1970 y 2.6 en el de 1980. El producto, sin embargo, entre 1976 y 1985 sólo tuvo un crecimiento promedio anual de 0.9 mientras el PBI per cápita tuvo un decrecimiento promedio anual de -1.6. Durante una década entonces el crecimiento del producto se ha mantenido sistemáticamente por debajo del crecimiento de la población.

La reproducción material de las condiciones sociales de existencia está asociada igualmente con el mantenimiento o crecimiento de la inversión pues ella es una de las más importantes determinantes de la producción de bienes y servicios requeridos por la población. El análisis de la información disponible indica, para un plazo histórico más largo que el elegido anteriormente pero que lo engloba, que la tasa de inversión interno-bruta en el Perú, ha sido decreciente y se cifra en -2.7 para el período 1973-1984. Más importante es recordar, sin embargo, que el coeficiente de la inversión bruta fija privada que ascendió a 15.2 del PIB del período 1950-1966 ha descendido a 8.5 para el período 1967-1985; esto es, casi a la mitad. Las cifras anteriores muestran el profundo proceso de descapitalización producido en el país en los últimos 20 años.

Un tercer argumento se vincula directamente con la productividad del trabajo. Como se sabe, la capacidad de reproducción material de la sociedad, aún en los dramáticos niveles y calidades característicos de la sociedad peruana se vincula, dado un nivel determinado de la tecnología empleada y de la organización productiva, con el mantenimiento o crecimen-

1. Por cierto, al elegirse un determinado período para el análisis no puede dejar de considerarse la línea de base del período inmediatamente previo, los problemas vinculados al nivel y calidad de la misma y sus efectos sobre la relación población-producto del período considerado.

to de la productividad del trabajo. En relación con lo señalado, la información disponible indica una reducción constante de ésta en el período 1975–1986. En efecto, mientras la tasa de crecimiento promedio anual de la productividad del trabajo era de 2.8 entre 1950–1960, 2.7 entre 1960 y 1970 y 2.3 entre 1970 y 1975, ella decreció en -1.3 entre 1975 y 1986. La productividad en la manufactura en el período 1975–1984 tuvo un decrecimiento mayor: -2.5 .

En cuarto lugar, resulta autoevidente que la capacidad de de una sociedad para autoreproducirse materialmente se vincula con su aptitud para emplear adecuadamente a su población económicamente activa. En relación con ello, aún si se extendiera el período de análisis a los últimos 30 años, se observa claramente la ineptitud del aparato productivo para absorber la mano de obra disponible. Entre 1975 y 1985, la PEA creció a una tasa promedio anual de 3.1, tasa superior al incremento de la población, mientras el empleo decreció en una tasa promedio anual de -1.2 . En el año 1985, la PEA adecuadamente empleada se cifraba en 34 % mientras el desempleo abierto era de casi 12 % y el subempleo cercano al 55 %. En otros términos, el 66 % de la población en aptitud de trabajar no encontraba oportunidad adecuada para ello.

En quinto lugar, la reproducción material de la sociedad se vincula con su capacidad para satisfacer necesidades básicas de la población. Los déficits acumulados en este campo son impresionantes aún si la comparación se establece con los países menos desarrollados de la región. En efecto, todos los estudios realizados en la última década con independencia de enfoques, metodologías e indicadores como de sus disímiles resultados cuantitativos, son unánimes en su reconocimiento de los profundos déficits acumulados en la satisfacción de cada una de las necesidades básicas de la población.

La tasa de mortalidad infantil asciende según ciertos estudios al 88.3 por mil y, según otros, a 93 por mil. El 44 % de niños menores de seis años presentaba en 1985 algún grado de

desnutrición: 31 0/o en primer grado; 11 0/o en 2o. grado y 2 0/o en 3er. grado. Una investigación reciente cifra en 37.8 0/o el total de niños con malnutrición crónica. La cobertura de vacunaciones para los niños entre 0 y 4 años es sólo del 22 0/o. En 1985, el consumo de calorías hab./día era de 1781 mientras el de proteínas grs. por hab./día era de 42 contra las normas de la OMS de 2410 y 61.5 respectivamente. La cobertura de los servicios integrados de salud sólo llega al 57 0/o de la población. Fuera de la capital, el número de habitantes por médico era de 4,851 contra el promedio aproximado de 1200 recomendado por la OMS. El déficit cualitativo de viviendas para el mismo año cifraba en el 37 0/o. Cerca del 48 0/o de las viviendas no disponían de servicios de agua potable y cerca del 53 0/o de desagüe. A pesar del esfuerzo educativo del Estado en las décadas de 1960 y 1970, el analfabetismo alcanzaba en 1985 el 18 0/o, casi 30 0/o de los niños y adolescentes no eran cubiertos por la matrícula escolar y la escuela sólo podía retener masivamente a los alumnos hasta el 6to. grado. La línea de pobreza crítica, dependiendo del nivel de su trazo, abarcaba del 39 0/o al 44 0/o de la población. Dados los déficits del empleo e ingresos ya referidos se ha incrementado notablemente la participación de los niños entre 6 y 14 años en el mercado de trabajo al extremo que, según la más reciente investigación, dicha participación asciende al 10 0/o de la PEA. Como es fácil entender, los promedios nacionales encubren dramáticas diferencias regionales y sociales que, por obvias, nos eximen de su tratamiento aquí.

Reconociendo el carácter contencioso de los criterios elegidos, la ausencia de criterios de mayor pertinencia, los inevitables sesgos vinculados con el carácter promedial de las cifras empleadas o la reconocida inseguridad de las fuentes estadísticas consultadas, resulta evidente que la información disponible fundamenta la percepción colectiva de la existencia de un bloqueo en el mecanismo de reproducción material de las condiciones de existencia de la sociedad peruana.

Pero el producto, la inversión privada, la productividad del

trabajo, el empleo y la satisfacción de necesidades básicas son, como se sabe, expresiones de movimiento, funcionamiento u operación de la estructura productiva. Si bien no existe una relación unívoca y lineal entre los mecanismos de reproducción de una estructura productiva y las características centrales de ésta, resulta evidente, por la profundidad y dimensión de los problemas señalados, el alto nivel de correspondencia existente entre función reproductiva y estructura productiva en el caso peruano. Por lo señalado, pero también por el desarrollo ulterior de los temas y enfoques del presente documento, conviene detenernos en la descripción sumaria de las características centrales de la estructura productiva peruana.

Acerca de la estructura productiva

Una primera característica básica de la estructura productiva peruana es su alto grado de heterogeneidad tecnológica. En el más reciente análisis acerca de los estratos tecnológicos de la economía peruana realizado por J. Schuldtz (1985), que continúa la línea de investigación iniciada por Daniel Carbonetto y Daniel Martínez (1981), se volvió a distinguir la existencia de cuatro estratos (sector urbano moderno, sector informal urbano, sector rural moderno y sector rural andino) diferenciados por indicadores de valor de producción, stock de capital, relación capital-producto (productividad media del capital), fuerza laboral, relación capital-trabajo (productividad del trabajo), ingreso promedio mensual y excedente económico. En relación con el valor de la producción, el SMU explicaba el 80 % del total mientras el SIU, el SRM y el SRA concurrían con el 6.2, el 9.6 y el 4.1 respectivamente. La distribución de capital era igualmente desigual pues mientras el SMU concentraba el 90.1 %, los restantes disponían de 1.3, 8 y 0.6. La relación capital-producto, a su vez, se cifraba para los sectores considerados en el orden anterior en 3, 0.6, 2.2 y 0.4 para un promedio nacional de 2.2, en tanto que la productividad del capital era 0.3, 1.8, 0.5 y 2.8 para un promedio nacional de 0.5. La relación capital-trabajo (en miles de dólares), caracte-

rístico de estos sectores, era de 14,028 para el SMU mientras se cifraba en 576, 4,325 y 207 para los restantes, con un promedio nacional de 7,615. La productividad promedio del trabajo (también en miles de dólares), a su vez, se diferenciaba en promedios sectoriales de 4,676, 1044, 1948 y 577 para un promedio nacional de 2,856. El excedente económico del SMU explicaba el 89.4 % del total nacional, con un 1.4, 8.8 y 0.4 de los otros sectores. El ingreso promedio mensual (en dólares) del SMU era de 195 versus 78, 97 y 46 de los restantes (con un promedio nacional de 132). Finalmente, la fuerza laboral del SMU concentraba el 48.9 % del total versus 16.9, 14.2 y 20 de los otros sectores.

La información anterior, al señalar la existencia material de cuatro sectores tecnológicos, expresa asimismo la existencia de cuatro modos o calidades de existencia social de la población peruana. Ello resulta tanto o más evidente si se recuerda que las poblaciones de los cuatro sectores ocupan distintos ámbitos espaciales y regionales del país, se diferencian por características étnico-culturales específicas y presentan distintas formas y contenidos de percepción colectiva, organización social, relación con el Estado, estrategias de acción, etc. Pero la información anterior sustancia asimismo la hipótesis de Figueroa (1988) acerca de la existencia de una suerte de "capitalismo bimodal" en la que un sector "industrial moderno" predominantemente privado, domina y coexiste funcionalmente con un sector "no capitalista" (SRA y SIU) compuesto de unidades familiares y productores directos que asocian según distintas fuentes entre el 37 y el 40 % de la PEA. La centralización del capital, la concentración oligopólica y la densidad tecnológico-productiva del sector "industrial moderno" le permite controlar las relaciones de intercambio con los restantes sectores y usarlas en su beneficio.

Una segunda característica notable de la estructura productiva peruana es el escaso grado de articulación de la industria con respecto a la minería, la agricultura y la pesca. Dentro de

la industria es igualmente notable los escasos flujos entre el reducido sector productor de bienes de capital e insumos y el sector de bienes de consumo. Como ha sido señalado, el llamado Sector II de la economía peruana se comunica más directamente con el Sector I de los países centrales. Ello explica que la demanda e inversión se "realicen" en el exterior a través de la importación creciente de insumos y bienes de capital. De este modo, la economía peruana es altamente dependiente del exterior. Los conocidos desencuentros entre población y empleo, recursos locales y composición del producto, oferta y consumo, crecimiento interno y sector externo, etc. son entonces una consecuencia inevitable de la forma como está organizada la estructura productiva.

Como no hemos tenido acceso a la actualización realizada en 1985 de la tabla insumo-producto de 1979, haremos uso de algunos resultados arrojados por ésta a los fines de ilustrar lo señalado. Los coeficientes técnicos de los insumos primarios nacionales utilizados por ramas manufactureras, eran por ejemplo, de 0.2 0/o en papel y cartón, 9 0/o en productos químicos básicos y abonos, 1.2 0/o en productos farmacéuticos y medicamentos, 0.4 0/o en productos de caucho, 0.1 0/o en productos de plástico, etc. Por su parte, un elevado número de ramas manufactureras presentaban altos coeficientes técnicos de bienes y servicios importados: 38.7 0/o en caucho, 34.7 0/o en automotriz, 35.5 0/o en plásticos, 31 0/o en farmacéuticos y medicamentos, 34.5 0/o en materiales de transporte y diversos, 23 0/o en equipos y aparatos domésticos, 20.4 0/o en metálicos diversos, 16 0/o en maquinaria no eléctrica para agricultura e industria, 18 0/o en maquinaria no eléctrica, etc.

El porcentaje de importaciones de insumos y bienes de capital en las importaciones totales del país, dentro de su variación anual, se ha incrementado en los últimos 25 años del 70.9 0/o en 1960 a 77.5 0/o en 1985 pasando por el 83.7 0/o en 1978.

Un tercer rasgo central del aparato productivo peruano es

el alto grado de centralización del capital y la concentración oligopólica de la producción y ventas. En este sentido, todos los estudios realizados desde los 60 hasta los 80, con independencia de sus diferencias de enfoque, metodologías, definiciones operativas e indicadores coinciden, de modo unánime, en relieves esta característica central de la economía peruana así como en la apreciación de un incremento sistemático del proceso de centralización y concentración entre 1973 y 1983. Simplemente a los efectos de ilustrar lo señalado, daremos cuenta a continuación, y de modo abreviado, los principales resultados de la más reciente investigación desarrollada en este campo.

Empleando el concepto de grupo económico, definido por grupo de empresas poseídas directa o indirectamente por una sola familia en más del 50 % del accionariado y situado en por lo menos dos actividades perfectamente distinguibles, Alcorta (1987) encontró 25 grupos cuya participación en el PBI alcanzaba el 15 % (incluyendo propiedad financiera). De ellos, 21 eran nacionales. El promedio de empresas en poder de cada grupo podía estimarse en 22 si se incluía a las más pequeñas. Cada uno de aquellos penetraba, en promedio, en algo más de seis ramas. Los grupos cuya actividad principal era la industria (11 de los 25) se localizaban preferentemente en la producción de bienes de consumo y raramente se aventuraban en las industrias de bienes de capital, las cuales eran dejadas al Estado o al capital extranjero. Alcorta observa una cierta especialización funcional de los grupos económicos privados en la *provisión de insumos o bienes de capital* para aquellos sectores *a través de sus empresas comercializadoras*. Ellos tienden a cumplir entonces una función de intermediación económica entre el sector 2 local y el sector 1 situado en los países centrales, función que hace operativa la relación dependiente del aparato productivo interno respecto del exterior.

Los citados grupos tienen una importante incidencia en los altos grados de concentración registrados tanto en los niveles sectoriales como en términos agregados. La concentración del

aparato productivo peruano se expresa en el grado de participación de las empresas más grandes en la producción y ventas totales. Para la muestra considerada, las 25 empresas más grandes explicaban más de un tercio de las ventas y las 200 más grandes de los dos tercios. Pero si se agregaban las empresas vinculadas patrimonialmente entonces las 25 primeras empresas aumentaban su participación al 47.2 % mientras que las 200 empresas alcanzaban las tres cuartas partes del total de la muestra. Si se tomaba en cuenta las 483 empresas más grandes del país se encontraba que ellas explicaban el 80 % de la muestra y el 40 % del total de la producción de 1983.

La investigación de Alcorta da cuenta, asimismo, de la distribución de las empresas líderes por tipo de propiedad y grado de concentración. De las 133 ramas estudiadas, en el 64.7 % una empresa privada nacional encabezaba las ventas. La participación de las empresas privadas nacionales aumentaba al 70 % en la manufactura. En las ramas altamente concentradas —aquella en que la primera empresa vende más del 50 % del total— casi la mitad de las empresas líderes eran privadas-nacionales. En otras ramas, sobre todo de servicios públicos y producción de insumos para el conjunto de la economía, las empresas públicas revelaban su carácter monopólico. La participación de las empresas extranjeras, siendo menor, aumentaba en las ramas manufactureras de mayor concentración. En las 55 ramas del sector manufacturero la participación de las empresas privadas nacionales y extranjeras aumentaba al 72.7 y al 20 % respectivamente, mientras que la de las empresas estatales disminuía al 7.3 %.

Cuando el autor compara la concentración productiva en el Perú con respecto a los países de la región, encuentra que, en relación con las 25 empresas más grandes, la concentración en el Perú es 50 % más alta. Si la comparación se realiza sobre la base de las 200 empresas más grandes, la concentración en el Perú es 20 % mayor que la internacional y su “valor absoluto de 69.8 % es sumamente elevado”. Cuando las comparaciones se efectúan en el campo de la manufactura, Alcorta en-

cuentra que la concentración en el Perú es superior a las de México, Colombia y Chile, países de distintos tamaños de mercado, cualquiera sea el año de referencia. Por lo señalado, concluye afirmando que “. . . un puñado de familias centralizan una enorme cantidad de capital y tienen una presencia determinante al interior de la economía peruana”.

El estudio más reciente de Soberón (1985), que emplea el método de interrelación de los directorios empresariales, no sólo confirma la existencia de una concentración muy alta del poder de los grupos económicos al interior de los sectores, sino que revela un alto grado de conexión entre ellos. Aun cuando no hemos tenido acceso directo a la última investigación de Anaya (1988) aún no publicada, los informes recibidos del autor indican que la centralización del capital y el carácter oligopólico de la estructura productiva son marcadamente superiores a los señalados por los estudios de Alcorta y Soberón.

Pero la producción no sólo tiene una dimensión social. Tanto o más importante que ella es su concentración espacial expresada en las notables diferencias del desarrollo económico de la capital respecto del interior del país, de la costa respecto a la sierra y selva y, en general, en la desigualdad de los desarrollos regionales. En efecto, sólo en la capital del país se concentraba en 1985 el 98 % de la inversión privada, el 83 % de las colocaciones bancarias, el 77 % de los depósitos de la banca comercial, el 69 % del PBI industrial, el 80 % del producto terciario (servicios), el 87 % de la recaudación fiscal, etc., etc.

Un cuarto rasgo central del aparato productivo peruano es la extraordinariamente desigual participación en la distribución de los ingresos. En términos globales, el ingreso nacional en el período 1976–1980 creció a una tasa promedio anual de 1 % para volverse negativa en 1.5 % en el quinquenio 1981–1985. Dado el crecimiento de la población en esos mismos períodos, el ingreso per-cápita disminuyó en -2.6 % y -4.1 % respec-

tivamente. Pero mucho más importante para los fines del análisis es reparar en la insólita desigualdad en la distribución del ingreso ocurrida en el Perú, no importa con qué país de la región se establezca la comparación. En efecto, el ingreso por remuneraciones descendió en el período 1975–1985 del 48.3 % al 30.8 % mientras el ingreso por utilidades en el mismo período ascendió de 21.5 al 40.9 %. El ingreso de independientes, el sector económico más numeroso y pobre del país, descendió igualmente de 25.4 a 23.8 en el mismo período. La llamada pirámide de los ingresos en el Perú para 1985 señalaba que el 10 % de la población, formada por empresarios, rentistas, altos funcionarios, ejecutivos y profesionales se apoderaba del 52 % del ingreso, el 37 % constituido por empleados públicos, asalariados, medianos agricultores e independientes lo hacía del 24.2 %; el 24 % de subempleados y productores informales del 13.8 %, mientras un 29 % formado por comuneros campesinos y nativos así como minifundistas y campesinos sin tierra lo hacía del 10 % del Ingreso Nacional. La más reciente investigación realizada en 1986 mostraba que el 5.9 % más alto de la población se apropiaba del 32.2 % de los ingresos en tanto que el 83 % lo hacía del 47.3 %. Como se observa, la distribución de los ingresos en el Perú es una de las más desiguales en el mundo.

Si se analiza las cuatro características de la estructura productiva peruana pronto se advierte la íntima y profunda interdependencia existente entre ellas. La abrumadoramente desigual distribución de los ingresos es dependiente de la alta centralización de la propiedad del capital y el control oligopólico de la producción. La dirección adoptada por el empleo del capital en sectores económicos y espacios regionales condiciona a su vez la heterogeneidad tecnológica y ésta, a su turno, se vincula con el escaso grado de articulación del aparato productivo, la desigualdad de los intercambios sectoriales y la dependencia del exterior de la estructura productiva ².

2. Una excelente contribución al conocimiento de las características estructurales de la economía peruana y del rol del Estado y el gasto público en su funciona-

De lo señalado hasta aquí se desprende que si los mecanismos de reproducción material de las condiciones sociales de existencia están bloqueados es porque la estructura productiva no parece estar más en condiciones de garantizar su continuidad bajo condiciones "normales". En otros términos, si su continuidad en el tiempo no puede ser garantizada por su aptitud endógena para "producir desarrollo económico-social", entonces aquella depende de factores extraeconómicos, vale decir, sustantivamente políticos. Si la modalidad de organización del poder político es democrático-representativa, como es el caso en el Perú, resulta entonces autoevidente la extraordinaria presión que el bloqueo de la reproducción material de las condiciones de existencia social y la permanencia de la estructura productiva ocasionan en el régimen político peruano.

CRECIENTE INCAPACIDAD DEL ESTADO Y DEL REGIMEN POLITICO PARA GARANTIZAR LA REGULACION DEMOCRATICA DE LA SOCIEDAD

Una segunda característica central de la sociedad peruana es la creciente incapacidad del Estado y del régimen político para reproducirse institucionalmente y regular democráticamente la vida de la población. Para sustanciar lo señalado conviene presentar sumariamente ciertos rasgos del funcionamiento del Estado y del régimen democrático reinstalado en el Perú en 1980.

Es un lugar común en los análisis acerca del funcionamiento tradicional del Estado peruano su escasa capacidad regulativa de la actividad productiva y de la vida organizada desarrollada por las comunidades campesinas y las unidades productivas familiares en las zonas altoandinas. Desde el decenio de 1950, pero de modo más notable a partir del de 1960, la actividad

miento se encuentra en Jiménez, F. "Capital Accumulation and Cycles in Stagnant Economies: The Case of Perú" que será publicado en *Political Economy* No. 1, Vol. 5, 1989.

productiva de masivos grupos urbano-marginales tiende a desarrollarse igualmente en el límite o fuera del ámbito de reconocimiento y regulación estatal. Según distintas fuentes, y dependiendo de los criterios de estimación, la fuerza laboral de estos sectores, como la población concernida por ella, varía entre el 35 y el 45 % de la población del país. A esta cifra deben agregarse los 300 mil peruanos que dependen de la producción ilegal de coca y una cantidad elevada pero cuantitativamente indeterminada asociada al narcotráfico. Esta situación no se ha modificado sustancialmente con el advenimiento del Estado y el régimen democrático.

Más importante resulta sin embargo advertir la creciente incapacidad del régimen político para reproducirse pacíficamente. En efecto, desde 1980, año en que se inician las actividades subversivas, han muerto aproximadamente 12 mil peruanos por violencia política. En los últimos meses, la progresión de las muertes por violencia política se ha acelerado nuevamente de modo que un promedio de 138 peruanos pierden la vida mensualmente por esta causa, cifra inferior sin embargo en promedio de casi 11 muertes diarias por dicha causa alcanzado en ciertos meses del año 1984. Según las estadísticas oficiales, desde el inicio de la violencia política y la reinstalación del régimen democrático, se han producido 12,884 acciones armadas y las pérdidas económicas registradas ascienden aproximadamente a 10 mil millones de dólares, es decir, el equivalente a cuatro veces el ingreso por exportaciones, las dos terceras partes de la deuda externa y el 45 % del PBI. Según la reciente encuesta nacional sobre violencia, el 72.6 % de la muestra admite experimentar miedo o temor por la actividad terrorista y cerca del 48 % prevé la continuidad o el incremento de la misma en el futuro cercano.

Si se suman a la pérdida de vidas humanas por violencia política, las muertes por "violencia urbana" ocurridas en los últimos meses, el promedio de peruanos muertos por violencia asciende mensualmente a 350. En relación con el incremento de la violencia urbana, la Comisión Parlamentaria sobre Violencia

y Pacificación señala que en relación con la década de 1960, los actos delictivos *conocidos* aumentaron promedialmente 5.5 veces en la década de 1970 y 8 veces en la de 1980. Dicho incremento es largamente superior al crecimiento de la población urbana en los mismos períodos³.

Ahora bien, la cobertura geográfica y poblacional de la regulación democrática basada en el libre ejercicio de los derechos humanos y las libertades políticas ha sufrido un constante y progresivo recorte. En los últimos años, el 40 0/o de la población ocupando el 26 0/o de las provincias del país no puede ejercer sus derechos políticos de reunión, libre tránsito, inviolabilidad domiciliaria, etc., etc. debido al estado de emergencia.

Como se observa, la información señalada indica una creciente incapacidad del Estado y el régimen político para regular democráticamente la vida del país y reproducirse pacíficamente. La tendencia más importante revelada por dicha información parece ser el extrañamiento reciente de importantes grupos poblacionales y áreas geográficas del ámbito de control del Estado y funcionamiento del régimen democrático así como el desarrollo de un proceso de ingobernabilidad político-social en la sociedad peruana. Expresiones de esta situación son las tasas sorprendentemente altas de emigración al extranjero aliviadas por la Comisión Parlamentaria de Violencia y Pacificación así como los resultados de recientes encuestas que arrojan que entre el 50 y el 60 0/o de la población encuestada expresa su voluntad de abandonar el país.

Pero la información anterior da cuenta del bloqueo de los mecanismos de reproducción y regulación del Estado y el régimen político. Como ellos están indisociablemente vinculados

3. El último informe de la citada Comisión señala que en el mes de noviembre murieron 403 peruanos por violencia política y 227 por violencia urbana, con un promedio de 21 compatriotas muertos diariamente por violencia.

con la estructura del Estado y del régimen político, permítanos ahora señalar brevemente sus características centrales.

ACERCA DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y EL REGIMEN DEMOCRATICO

[Como vimos anteriormente, el capital, la producción industrial, financiera y comercial, los servicios y la fuerza laboral se concentran en la capital de la república. Esta situación guarda íntima correspondencia con el carácter social y espacialmente centralizado del Estado que concentra en Lima y en las principales ciudades del eje costero, el poder de decisión político-administrativo, la capacidad de regulación legislativa, las facultades económico-financieras, los recursos materiales y de personal, la disposición de empresas y servicios públicos y las funciones y competencias inherentes.

Como no es del caso presentar ahora una relación de las causas y problemas vinculados con esa situación, quisiéramos más bien ilustrar lo señalado dando cuenta de la distribución espacial del personal de la administración pública. El 51 o/o del personal público radica en Lima atendiendo al 34 o/o de la población mientras 49 o/o atiende al 66 o/o restante. Los diez departamentos de sierra que concentran el 40 o/o de la población son atendidos por el 20 o/o del personal público. Pero los seis departamentos de sierra que concentran a la población más pobre del país sólo son atendidos por el 6 o/o del personal de la administración pública. De lo anterior se desprende que en determinados ámbitos del país la organización del Estado está ausente y la prestación de sus servicios es escasa o casi inexistente. Simultáneamente, los organismos centrales de la administración pública se desarrollan de modo macrocefálico reforzando su reconocido proceso de burocratización.

La centralización del Estado está asociada con su carácter excluyente. Las miles de organizaciones de comunidades campe-

sinas, pueblos jóvenes, productores y comerciantes informales, asociaciones de parceleros, organizaciones de artesanos, movimientos regionales, clubes provincianos, asociaciones de sobrevivencia como los comités de madres, del vaso de leche y comedores populares, entre otros, activados por el vasto y plural movimiento de organización popular en los últimos 20 años, no encuentran mecanismos de inclusión directa en las decisiones de un Estado percibido distante y operando sobre ellos. Ello ha determinado el surgimiento y adopción de métodos y prácticas inevitablemente ilegales y crecientemente violentos de cercamiento y presión sobre el Estado que, dada las características centralizadas de éste, se acumulan sobre sus órganos de dirección ubicados en la capital.

La situación referida, sin embargo, no se circunscribe al plano de las relaciones entre el Estado y los grupos económica y socialmente marginales o articulados dependientemente a la economía moderna. Los grupos sociales integrados subordinadamente a la estructura productiva moderna como los sindicatos urbanos, las organizaciones de pequeños y medianos propietarios industriales y comerciantes, las cooperativas de producción, las asociaciones de pequeños y medianos productores rurales costeños, etc. no encuentran mecanismos abiertos de diálogo y negociación de intereses en y con el Estado. Concurrentemente, las organizaciones empresariales, los colegios profesionales, el movimiento sindical, del mismo modo que instituciones nacionales como las FF.AA., tienden a desarrollar una estrategia de acción estrechamente corporativa prefiriendo el ejercicio de una presión directa y sectorial sobre el Estado que el procesamiento de sus demandas a través de instituciones representativas como los partidos o el empleo de los canales parlamentarios. La carencia de mecanismos de concertación económico-productiva o de una base institucional para el diálogo del Estado con dichas organizaciones contribuye al refuerzo de las estrategias corporativistas. Como es previsible, ello aumenta el aislamiento social del Estado y su escisión de la sociedad. La combinada carencia de mecanismos de inclusión de las organizaciones popula-

res y de mecanismos de concertación con las organizaciones integradas a la economía moderna bloquean la capacidad de regulación democrática de la sociedad y contribuyen a acentuar la perceptible ingobernabilidad del país. De este modo, crecientes áreas de relación entre el Estado y la sociedad se “informalizan” o se procesan a través de medios ilegales. Si bien el descrito es un antiguo patrón de las relaciones entre el Estado y la sociedad peruana, el mismo se ha intensificado en forma paroxística en los últimos 12 años por efecto de la denominada crisis económica que redujo notablemente los recursos materiales y simbólicos del Estado para satisfacer las múltiples, heterogéneas y acumuladas demandas de la población.

Hip [El carácter centralizado y excluyente del Estado, como las respuestas “basistas” y “corporativistas” de las organizaciones sociales, se refuerzan entonces mutuamente definiendo un patrón de relaciones Estado-Sociedad que obstaculiza la construcción de una comunidad política democrática.

El patrón sumariamente descrito se retroalimenta por las reglas de funcionamiento de los partidos políticos y del parlamento nacional responsabilizados de la mediación político-cultural de los intereses sociales, del procesamiento de los conflictos y de la fiscalización del Estado respectivamente. No se trata tan sólo de que los partidos tienden a organizarse verticalmente o que su implantación territorial se concentre en Lima y en los principales centros urbanos siguiendo así, en esos dos planos, la estructura y funcionamiento del Estado. No se trata tampoco de recordar su escasa capacidad para agregar intereses mayores que los de su base social representada o la manera como ello refuerza los estilos corporativistas y basistas de las organizaciones sociales. Y menos aún de registrar sus limitaciones para la elaboración de planes de gobierno y de propuestas técnicamente fundadas. El problema mayor en este sentido parece radicar en el enraizamiento de un estilo “partidista” que se corresponde, en el plano político, con el basismo de las organizaciones populares y el corporativismo de aquellas integrada

en el área moderna de la economía. El problema señalado plantea dudas en torno a la existencia, o no, de una comunidad política en el Perú.

Si bien una comunidad política democrática supone la coexistencia de partidos, la alternancia en el poder por mecanismos electorales o el reconocimiento de una institucionalidad sancionada constitucionalmente, resulta evidente que sus características centrales están asociadas con el desarrollo de una cultura democrática, con la práctica del diálogo entre las fuerzas políticas y sociales, con plataformas institucionales para la concertación económica productiva y sociopolítica, con la existencia de mecanismos reconocidos de procesamiento de los conflictos. Al dejar de cumplir las necesarias funciones de articulación, mediación y producción de consensos, los partidos como el parlamento, contribuyen a la irresolución de los problemas descritos anteriormente. Más aún, es inherente al funcionamiento político cotidiano en el país la inexistencia de una estructura común de valores reguladores de la acción pública. Para decirlo en términos simples: cada actor político usa una norma para evaluar el comportamiento del otro y otra, distinta, para evaluarse a sí mismo. Bajo estas condiciones, el diálogo o la concertación política no encuentran raíces valorativas para su desarrollo. No escapará al lector que el conjunto de problemas ligados a la estructura y funcionamiento del Estado y el sistema democrático guardan correspondencia con la heterogeneidad tecnológica y la diferencia de los modos de vida descritos, con el escaso grado de articulación del sistema productivo y su dependencia externa, con la concentración social y espacial del capital, el empleo, y los ingresos y la desigualdad sociocultural. Sin embargo, dichos problemas se vinculan más directamente con la diversidad étnico-cultural del país, la presencia de antiguas y arraigadas tradiciones autoritarias, el escaso tiempo dispuesto a lo largo del siglo para el aprendizaje y la construcción de un sistema democrático y con la precaria "solución" del problema nacional.

De todo lo señalado hasta aquí se desprende la íntima co-

nexión existente entre el bloqueo de los mecanismos de reproducción de la estructura productiva y de las condiciones materiales de existencia social con el bloqueo de los mecanismos de regulación del Estado y de reproducción pacífica del sistema democrático.

EL FRACASO DE LAS ESTRATEGIAS PUBLICAS CONTRA LA "CRISIS ECONOMICA"

Finalmente la tercera característica central de la evolución del país en los últimos 13 años es el fracaso de las estrategias "anti-crisis" desarrolladas por diversas administraciones públicas.

Si bien existen diferencias en las políticas del período en referencia, ellas pueden ordenarse en función de dos estrategias económicas con características reconocibles. La primera se desarrolló entre los años 1976-1985 y la segunda en 1985 (segundo semestre)-1988.

Por el grado de conocimiento existente sobre ellas, nos limitaremos ahora a señalar brevemente sus principales características y resultados. La primera estrategia aplicada en el Perú no se diferencia mayormente de las desarrolladas en otros países. Los fundamentos de la misma eran los siguientes: *primero*: organización de la economía para el pago de la deuda externa y de los compromisos pactados con el sistema financiero internacional; *segundo*: apertura económica al mercado internacional tanto para la obtención de créditos e inversión como para -por la vía de la competencia de la producción extranjera y nacional- hacer más eficiente el aparato productivo interno; *tercero*: apoyo, al menos declarativo, a la exportación con especial énfasis en la exportación no tradicional; *cuarto*: separación conceptual de los procesos de inflación y recesión y separación en el tiempo del tratamiento de ambos procesos, priorizando la reducción del primero como contenido de la política de corto plazo y reenviando la reactivación productiva al mediano plazo; *quinto*: direccionamiento de la orientación públi-

ca al manejo de los reguladores económicos, es decir, a los problemas de funcionamiento u operación de la estructura productiva en vista del papel reestructurador atribuido al mercado internacional con respecto al aparato productivo local como a la “necesaria” integración de éste a la economía mundial; *sexto*: atribución al incremento de la demanda de la causalidad directa del incremento de la inflación.

Sobre estos fundamentos los gobiernos que se sucedieron entre 1976 y 1985 en el Perú aceptaron, con distintos grados de intensidad, las orientaciones de política económica del FMI. Procedieron por tanto a realizar la tarea de reducir el valor real de los salarios, los ingresos campesinos y el déficit fiscal, elevaron las tasas de interés, devaluaron la moneda nacional, disminuyeron el crédito para la producción, levantaron las restricciones a la producción internacional, etc., etc.

Los resultados hablan por sí mismos: entre 1975 y 1985, la deuda externa pasó de 3,500 millones a cerca de 14 mil millones de dólares y del 45.9 0/o al 95.5 0/o del producto; los pagos al exterior comprometieron según los años del 35 al 55 0/o de las exportaciones; el PBI descendió del 5 0/o anual del período precedente a 0.9 mientras el crecimiento promedio anual del PBI per cápita pasó de 2 a -1.6; la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional descendió del 48.3 0/o al 33.9 0/o; el desempleo aumentó de 4.9 0/o a 11.8 0/o mientras la población adecuadamente empleada se redujo del 52.7 0/o al 34.1 0/o; las remuneraciones descendieron en su valor real entre el 40 y el 60 0/o según sectores; la inflación pasó del 24 0/o al 158.3 0/o (luego de su control en el segundo semestre de 1985 por el nuevo gobierno); los déficits fiscales variaron según los años entre 4 y 11 0/o del PBI; la moneda nacional se devaluó en cerca de 400 0/o, etc. Como otros países de la región, el Perú al final del primer lustro de la década era un exportador neto de capital.

La segunda estrategia, desarrollada por el actual gobierno, debió basarse según el Plan Nacional de Desarrollo en los si-

güentes fundamentos: *primero*: reducción de los pagos por deuda, rechazo de las cartas de intención del FMI y recuperación del control nacional sobre la dirección de la política económica; *segundo*: protección del mercado interno, redistribución de ingresos priorizando las remuneraciones del sector urbano tradicional y el sector informal urbano y aliento a la inversión pública y privada; *tercero*: combinación de las políticas de crecimiento por expansión de la demanda y empleo de la capacidad ociosa del aparato productivo con el inicio de un proceso de reestructuración productiva basado en la selección de líneas de crecimiento así como con la progresiva transformación de los hábitos de consumo; *cuarto*: apoyo al desarrollo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales con particular énfasis en estas últimas; *quinto*: concertación económico-productiva del Estado con los agentes privados, públicos y asociativos en las líneas de producción prioritarias; *sexto*: rentabilización de comunidades y empresas campesinas a través de las políticas de precios, crediticia, apoyo tecnológico, etc.; *sétimo*: garantizar el equilibrio del manejo de los instrumentos fiscal, cambiario, de la tasa de interés, etc. alentando el crecimiento armónico de la demanda y la oferta, el crecimiento del producto y el monto de divisas y asociando el corto y largo plazo por el desarrollo de una política de crecimiento selectivo.

Estos fundamentos nominales de la acción pública se asociaban a su vez con declaraciones en torno a la necesidad de mejorar el rol planificador del Estado, reforzar la eficiencia técnica de su gestión, selectivizar su política de inversiones, impulsar su descentralización y la apertura de mecanismos de participación popular. Ello le permitiría promover gradualmente la articulación del sector productor de bienes de capital e insumos a desarrollar con el de consumo, descentralizar social y espacialmente el capital, la inversión y la producción, cambiar los términos de intercambio entre la ciudad y el campo y aumentar los flujos entre la industria, el agro y la minería. La práctica del gobierno se apartó violentamente sin embargo, como veremos más adelante, de la normatividad del plan.

Basándose en el criterio de que la causa de la inflación radicaba en el peso de los costos empresariales originados por la recesión del mercado, el gobierno creyó posible combatir simultáneamente la inflación y la recesión estimulando la demanda y poniendo en uso la capacidad instalada ociosa. Para ello, incrementó la demanda vía aumento de salarios, precios campesinos, crédito y gasto público; redujo las tasas de interés; mantuvo la paridad cambiaria luego de una inicial devaluación y desarrolló una política de control de precios. Ello se tradujo en los dos primeros años de gobierno en un notable incremento del producto de 9 y 7 0/0 respectivamente, en la reducción de la inflación a dos dígitos, el incremento de la inversión privada en más del 20 0/0, de los empleos en 4 0/0 y de los ingresos entre 17 y 3 0/0 en el período.

Al promediar 1987 comenzaron a experimentar sin embargo los primeros problemas: se inició un descenso marcado del stock de divisas debido a una liberal política de importaciones asociada al desaliento de las exportaciones como al uso irracional de las reservas en el financiamiento de consumos no esenciales; se producen los primeros desbalances sectoriales entre la demanda y la oferta; el sector local productor de insumos, una vez copada su capacidad de planta, comunicó al conjunto del aparato productivo el incremento de sus precios; se presentan los primeros brotes inflacionarios mientras la demanda seguía alentada por el gasto público; descienden los ingresos tributarios del Estado a niveles sorprendentes; se reduce la inversión pública y privada; y aparecen los signos más evidentes de las brechas fiscal, cambiaria y crediticia.

El gobierno no reaccionó frente a la nueva situación creada y permitió con ello el notable incremento de las brechas señaladas así como la aparición de "cuellos de botella" en abastecimientos básicos. En los últimos meses de 1987 y en los primeros del presente año, se volvieron a reproducir en el Perú los procesos asociados de recesión e inflación con una tal intensidad que finalmente el gobierno se vio obligado a retornar, hace dos meses, a una violenta política de ajuste. Ella ha reduci-

do en un solo mes entre el 40 y el 50 0/0 del valor real de los ingresos populares mientras la inflación calculada para fines de año asciende a 1200 0/0 y el producto decrecerá, según diversas estimaciones, entre el -4 y el -6 0/0. A pesar de la violencia del ajuste realizado, las brechas fiscal y cambiaria persisten y se prevé la ejecución de otro ajuste cuyos efectos sociales pueden ser dramáticos. De este modo, así como la política neoliberal de los anteriores gobiernos produjo el más largo período de recesión e inflación de la historia reciente del país, la política de crecimiento por demanda sin reestructuración productiva del gobierno actual ha producido el más corto período de incremento del producto. En los meses finales del presente año, el Perú experimenta una "crisis económica" sin precedentes⁴.

La información presentada nos permite, en primer lugar, retornar al análisis de los enfoques realmente puestos en práctica por el actual gobierno y, en segundo lugar, desarrollar un cierto número de reflexiones que relacionan los temas tratados con aquellos presentados anteriormente.

Como hemos señalado, la política pública se apartó violentamente del enfoque propuesto inicialmente. Si bien el Estado nacional recuperó su dominio sobre la política económica y redujo los pagos públicos de la deuda, disoció sin embargo la política de incremento de demanda y reactivación productiva de las políticas orientadas a reestructurar el aparato productivo y el patrón de consumo. Al proceder de este modo, el crecimiento de la demanda reactivó el funcionamiento de una estructura productiva descentrada, el crecimiento se reveló indiferenciado y se reprodujeron por tanto todas las características negativas del aparato productivo descritas anteriormente. El Estado por su parte orientó sus recursos a la promoción del consumo a expensas de los recursos destinados a la inversión y no influyó significativamente en el direccionamiento de la inversión privada. Concurrentemente, el Estado redujo sus ingre-

4. Reciente información indica que el producto, al final del presente año, decrecerá en -8 0/0 y que la inflación ascendería a cerca de 1,500 0/0.

tos tributarios directos e indirectos facilitando así no sólo el crecimiento indiferenciado de la producción y el consumo sino bloqueando sus posibilidades posteriores de inversión. No se guardó entonces un adecuado balance entre la demanda y la oferta y el crecimiento de las industrias de bienes de consumo no encontró correspondencia con el crecimiento del sector productor de insumos básicos. Tampoco se guardó el equilibrio entre las políticas de importación y exportación pues mientras la primera permitió un crecimiento inusual y no selectivo de las compras de insumos y bienes de capital con el consiguiente drenaje de divisas, la segunda no fue alentada, permaneciendo estancado o decreciendo tanto el volumen como el valor de las exportaciones. A fines de 1986 empezaron, entonces, a comprometerse las reservas de un modo acelerado hasta volverse negativas a comienzos del presente año. Como es fácil entender, este proceso se desarrolló aceleradamente en el marco de una relación económica internacional de conflicto con el sistema financiero que impidió al país contar con créditos o inversiones. Como es evidente, la evolución de la situación descrita estuvo asociada con una reducción aún mayor del rol planificador, inversor y concertador del Estado y, bajo estas condiciones, la magra capacidad para la programación de inversiones, la gestión técnica, administrativa y la gerencia empresarial del Estado fue desapareciendo. Dentro de este marco, no sólo el Estado perdió la dirección de la economía sino que la carencia de una voluntad concertadora impidió a los agentes económicos disponer de un marco de referencia estable para su propia actuación.

Por todo lo anterior, cuando se asociaron el conflicto con el sistema financiero internacional, la ruptura con los sectores financieros y oligopólicos a causa de la ley de nacionalización del sistema financiero y el desarrollo de un violento proceso inflacionario recesivo erosionó severamente el apoyo popular al gobierno, se produjo el aislamiento político de este y el país fue nuevamente sometido a una sorda y amenazadora experiencia de polarización, tensión social y "crisis económica" que ha puesto en cuestión las capacidades nacionales para el autogobierno democrático.

conclusiones

La reciente experiencia del país nos deja, entonces, ciertas sencillas "lecciones" para el futuro. Si las mencionamos aquí no es precisamente por su novedad pues ellas forman parte de las experiencias conocidas hace muchos años en la región. Las mencionamos más bien porque ellas han ingresado al sentido común de los grupos intelectuales y técnicos del país y a la reflexión de ciertos grupos minoritarios de la clase política peruana. En primer lugar, la recuperación del control nacional sobre la política económica y la reducción del pago de la deuda, siendo condición necesaria, no es condición suficiente para el logro de un desarrollo económico sostenido. En segundo lugar, las políticas de crecimiento por demanda y reactivación de la producción se autoderrotan si no se asocian desde un principio con un proceso de reestructuración productiva y desarrollo agrario, selectiva sustitución de importaciones y progresivas modificaciones del patrón de consumo. En tercer lugar, las políticas de crecimiento por demanda, aún cuando acompañen el proceso de reestructuración productiva, precisan basarse en una cuidadosa determinación del "tamaño" del crecimiento de modo de hacer compatible la demanda con la oferta y ambas con el balance de divisas. En cuarto lugar, las políticas de desarrollo del mercado interno no están ni deben estar reñidas con una enérgica política de aliento a las exportaciones tradicionales pero especialmente de las no tradicionales. En quinto lugar, sólo un crecimiento selectivo del producto y del consumo permiten mantener el equilibrio de los instrumentos y reguladores económicos. En sexto lugar, el uso combinado de los instrumentos económicos debe basarse en una vinculación de los horizontes de corto y mediano plazo lo que a su vez sólo es posible por la mediación de una estrategia selectiva de desarrollo que vincula los planes públicos de corto y mediano plazo. Estas, como otras "lecciones económicas" ciertamente importantes serán incorporadas, como es obvio, en nuestras reflexiones ulteriores acerca del desarrollo del país en la próxima década.

¿CRISIS ECONOMICA O DESESTRUCTURACION SOCIAL?

Conviene ahora retornar a nuestra interrogante inicial acerca de la capacidad semántica del concepto de crisis para dar cuenta de la evolución del país desde 1976 hasta 1988. En su empleo más habitual, el concepto de crisis refiere condiciones o procesos de distinta cobertura, profundidad o intensidad que interrumpen temporalmente el funcionamiento normal de los movimientos, situaciones o estructuras que las sufren. La ocurrencia de "la crisis" supone la regularidad, equilibrio o armonía de las situaciones, movimientos o estructuras afectadas por ella e implica el retorno futuro a dichas condiciones una vez que ha sido superada. Nosotros pensamos que las características de la evolución de la sociedad peruana en los últimos años no son adecuadamente referidas por sentido usual del concepto referido.

Y ello es así por varias razones. Comencemos por la más evidente. La dilatada duración de los problemas descritos (casi 13 años), no se aviene bien con el carácter temporalmente breve y circunstancialmente circunscrito referido por el concepto. En este sentido, cuando una crisis se vuelve "permanente" hasta convertirse en un modo "normal" de la vida social entonces lo que entra en crisis . . . es el concepto mismo de "crisis" o la "normalidad" de ese modo de vida. Por otro lado, cuando los problemas afectan la estructura y mecanismos de la reproducción material y política de la vida social y resisten las estrategias económicas orientadas a resolverla (tanto en regímenes autoritarios como democráticos), entonces ellos no se instalan *dentro* del sistema de organización sociopolítico sino *en* sus fundamentos básicos. Concurrentemente, si ellos adquieren una dinámica paroxística en la economía, en la sociedad, en la cultura y en el Estado, hasta abarcar en intensidad, cobertura y profundidad todos los planos de la vida organizada, entonces están expresando más bien *el desarrollo de un proceso de desestructuración o de desintegración de la sociedad antes que una "crisis" de ésta*. Más aún, si no es posible verificar la exis-

tencia previa de una organización de la sociedad funcionando bajo condiciones de regularidad, normalidad o equilibrio, y si no se puede probar tampoco la capacidad futura de ese modo de organización de la vida colectiva para retornar a sus supuestas y previas condiciones (que, como hemos visto, son implicaciones directas del concepto de crisis), entonces éste se vuelve incapaz de dar cuenta de la naturaleza de los problemas que confronta la sociedad peruana.

IL
ALREDEDOR DE LA "CLASE EMPRESARIAL" QUE
LIDERO EL PROCESO DE MODERNIZACION
EN EL PERU

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work done during the year. It then goes on to discuss the various projects and activities carried out by the organization, and the results achieved. The report concludes with a summary of the work done and a list of recommendations for the future.

The second part of the report deals with the financial situation of the organization. It provides a detailed account of the income and expenditure for the year, and a comparison with the budget. It also discusses the various sources of income and the methods of expenditure, and the results achieved. The report concludes with a summary of the financial situation and a list of recommendations for the future.

ACERCA DE LA "CLASE EMPRESARIAL" QUE LIDERO EL PROCESO DE MODERNIZACION EN EL PERU

EM ET BENA
TIDEKO ET BHOCEGO DE MODERNIZACION
VCEBCV DE TV „CIVSE ENBNEZVBTVG„ ODE

II

La estructura productiva peruana y, más precisamente, el sector moderno del mismo, se forjan con el desarrollo del proceso de industrialización dependiente iniciado tardíamente, si la comparación se establece con Argentina, Chile o México, en la década de 1950. Importa por tanto preguntarse acerca de la dirección de su evolución y de las interacciones de los procesos internos y contextos internacionales que lo explican. En otros términos, tiene sentido interrogarse sobre el conjunto más preciso de condiciones que concluyen produciendo los problemas y características centrales del aparato productivo referidos en la sección anterior.

Por cierto, no quisiéramos reiterar aquí las conocidas condiciones históricas que diferenciaron este proceso, como muchos de la región, de los desarrollos industriales originales o de los más recientes del Sudeste asiático. Tampoco es nuestro interés ahora recordar las notables y también conocidas diferencias entre las formas de organización y reglas de funcionamiento de las estructuras industriales peruanas, y latinoamericanas en general, con las anteriormente señaladas. Queremos más bien centrar nuestra atención en las orientaciones culturales y en los estilos de acción de aquellos grupos que lideraron ese proceso, así como en las condiciones “objetivas” que contribuyeron a reforzar sus patrones conductuales. Importa ello porque así puede revelarse la manera en que dichas orientaciones y lógicas de acción contribuyeron a moldear la actual estructura productiva moderna del país en estrecha relación con las determinaciones provenientes de la presencia y acción de los monopolios y empresas transnacionales en el mercado nacional así como con la acción o inacción del Estado y las élites políticas peruanas. Por cierto, la interpretación siguiente se basa en la muy escasa información disponible al respecto y por tanto ella tiene un exclusivo carácter tentativo. Por esa misma razón, no pretendemos en lo que sigue dar cuenta de la conducta empresarial en general sino de aquella que concluye concentrando la propiedad en los “grupos familiares” y beneficiándolos directamente de la forma en que se organizó la moderna estructura productiva peruana.

Como indica la escasa información disponible, salvo excepciones remarcables, los grupos que inician el proceso de modernización en el Perú de la década de 1950 tenían orígenes urbanos, radicaban preferentemente en Lima, gozaban de altos ingresos y formaban parte de la reducida minoría étnica blanca y pro-occidental. Dichos grupos integraban directamente, dependían cercanamente o estaban asociados al pequeño y selecto mundo de las finanzas, el comercio, la propiedad inmobiliaria, el sector exportador, la construcción o las empresas extranjeras y, en menor medida, a los propietarios de tierras. No todos ciertamente, pero sí la mayoría, se enlazaban por propiedad con la clase dominante del Perú oligárquico y rural de entonces, pero no dejaba de advertirse entre sus miembros la presencia de personal ejecutivo o de profesionales y técnicos de altos ingresos operando en las empresas más importantes. Pero esa relación no sólo era económica o laboral. Tenía también un reconocible carácter personal o familiar mediante el cual se incorporaban a la atmósfera de valores étnico-culturales que orientaban la percepción que la clase dominante tenía del país. Precisamente por ello, conviene describir sumariamente los valores que definen la matriz político-cultural que moldea el comportamiento de la clase empresarial que lidera el proceso de modernización del Perú en esos años.

Los estudios existentes y especialmente aquellos desarrollados por investigadores extranjeros, descubren ciertas orientaciones culturales comunes en la clase dominante de entonces. Estas asociaban curiosamente valores liberales en las relaciones económicas con valores señoriales en la relación social. En este sentido, sus convicciones respecto a la bondad intrínseca de la propiedad privada, la iniciativa individual, las reglas del mercado y el rechazo del Estado, la planificación y el "comunismo" se combinaban con el desprecio étnico por la inmensa mayoría india o chola del país, las creencias en el carácter natural de las diferencias sociales y la devaluación profunda del trabajo manual o de los oficios "inelegantes". Usando como referencia cultural los estilos de vida español y francés y en menor medida norteamericano, ellos se sentían culturalmente más próxi-

mos a las clases altas de las sociedades occidentales portadoras del progreso que a la cultura indígena, la cultura de los criollos pobres avecinados en Lima o a la emergente cultura chola creada con la migración. El patrón rentístico de su comportamiento económico los disponía al gasto suntuario y al consumo conspicuo, al gozo del tiempo libre y al reforzamiento de su prestigio social por la mediación de formas refinadas del gusto o expresiones sofisticadas de su poder económico. Inherente a ese patrón era el desinterés por o la devaluación del trabajo esforzado, las actividades de transformación, la tecnología productiva o la orientación del ahorro hacia la inversión. Ello no les impedía sin embargo adherir a la idea de una cierta modernidad, la cual era percibida como la introducción al país de las técnicas de los países "adelantados", la imitación de los estilos de vida occidentales y una integración aún mayor de la economía peruana con la economía internacional.

Es de esta matriz cultural, sumariamente descrita, que surgen los grupos promotores del proceso de modernización en el Perú de la década de 1950. No es casual por tanto que, con el paso de los años, dichos grupos acepten y promuevan simultáneamente el tipo de proceso de sustitución de importaciones que concluye implantándose en el país. Su característica noción de "modernización" los impulsa entonces no sólo a reclamar y aceptar la inversión extranjera en la industria sino a asociarse con ella, al tiempo que su noción de "progreso" los orienta a internar en el país y ensamblar maquinarias, equipos y tecnologías importadas del exterior. La pertenencia a la clase dominante, o el uso de ella como referente de su acción los dispone, a su vez, hacia una estrategia adaptativa. A diferencia de otras experiencias históricas en que la clase empresarial portadora de la industrialización no proviene de las clases dominantes y sus aspiraciones de logro, poder o riqueza los obligan a estrategias de ruptura, la clase que lidera la modernización en el Perú no precisa apropiarse de la riqueza o el poder sino más bien, incrementar el que poseen "en otras actividades". Por ello, son escasos los grupos que hacen de la actividad industrial su único o dominante quehacer. La regla más bien es hacer de

la actividad transformadora o de la creación de empresas industriales una, entre otras, de sus actividades económicas o empresariales (bancos, comercio, inmobiliarias, etc.). Por ello también, no desarrollan la idea de la industrialización como “una misión”, característica ésta del comportamiento empresarial en otros países, ni tampoco son sensibles a la idea de una industria nacional pues sus sentimientos de pertenencia socio-cultural son extraños o conflictivos con los de la población andina y provinciana o criolla y citadina del país. En estas condiciones, también a diferencia de otros países, estos grupos no desarrollan una intensa dinámica de conflictos con los dueños de la tierra o del sistema financiero ni, al menos de un modo ostensible, intentan imponer sus intereses al resto de la sociedad. Su diversificada cartera de acciones o inversiones en otros sectores económicos vuelve inútil o irracional ese comportamiento. La estrategia adaptativa los conduce igualmente a buscar las ventajas inmediatas que les ofrece el Estado, al cual reclaman exoneraciones y desgravaciones tributarias, apoyos y garantías crediticias, facilidades para la importación, servicios públicos con tarifas reducidas, creación de economías externas, garantías para la inversión, etc., nada de lo cual sin embargo, una vez satisfechas sus demandas, modifica su orientación antiestatal y contraria a la planificación. Finalmente, hasta bien avanzada la década de 1960, y en ciertos casos hasta la de 1980, ellos no muestran interés alguno en ingresar en áreas productivas o actividades complejas y riesgosas como el sector de bienes de capital, la agricultura y la agroindustria o el mercado externo. Concurrentemente, su apego a una Lima que ellos perciben “señorial” y pretenden “cosmopolita” así como su despectiva actitud ante la sierra y los indios, los indisponen contra cualquier “aventura” de implantación económica en el interior.

Las orientaciones culturales reseñadas así como las estrategias adaptativas en que se expresan no explican por sí mismas, sin embargo, la larga duración y el reforzamiento de los estilos de acción de los grupos que lideran el proceso de modernización. Para ello es preciso integrar en la explicación el papel jugado por condiciones “objetivas” que actúan como contexto

de dicho estilo pero que simultáneamente son reproducidas por él.

En primer lugar, resulta evidente que por la modalidad adoptada por el proceso de modernización en el Perú, y de la contribución que en ella tiene el comportamiento de los grupos que lo lideraron en numerosas etapas del proceso, el nivel de rentabilidad de la inversión en la manufactura ha sido menor que el alcanzado en las finanzas, la exportación de productos primarios, la importación, el comercio interno o las actividades inmobiliarias. Ello, sin duda, restando atractivo a la actividad industrial, refuerza la diferenciación de la cartera de inversiones de los grupos económicos y debilita aún más su propensión por las actividades de transformación manufacturera.

En segundo lugar, como el proceso de modernización industrial coexistió en el tiempo con los procesos de explosión demográfica, inmigración y urbanización, la industria dispuso de una abundante mano de obra disponible pagada con salarios reducidos. Como es fácil colegir, no existió por ello una base objetiva para interesar a los empresarios industriales en mejorar los ingresos o trabajar con costos que los impulsaran a interesarse por el incremento de la productividad. Ello reforzó, a su vez, el patrón cultural de diferenciación social entre patronos y trabajadores.

En tercer lugar, el predominio en el interior de los “señores de la tierra”, los escasos ingresos de la población rural, la carencia de infraestructura o economías externas, la escasa presencia del Estado y la accidentada ecología andina sustrajeron las bases objetivas para la inversión industrial al tiempo que reforzaron los prejuicios étnico-culturales de los grupos “modernos”.

En cuarto lugar, la extremadamente desigual distribución de los ingresos, la reducida escala de la demanda solvente o el estrechamiento del mercado contribuyó a la oligopolización de la producción y reforzó la concentración de la propiedad que

fue, a diferencia de las experiencias de industrialización en otros países, un dato inicial del proceso antes que una conclusión del mismo. Pero no fue esa la única consecuencia. La desigualdad en la distribución de los ingresos acentuó la tendencia a una pauta de inversión defensiva orientada al control del mercado reducido antes que al riesgo y a la inversión en gran escala. Del mismo modo, ello permitió mediante la dinámica de definición de precios por empresas oligopólicas en distintas ramas impulsar el proceso de asociación de intereses que concluye vinculando distintos grupos en empresas comunes en una variedad de ramas. Ello permite explicar también el alto grado de integración de la alta clase empresarial peruana advertida por Alcorta, Soberón y Anaya. Concurrentemente el control del mercado bloquea las posibilidades de patrones competitivos de comportamiento empresarial. La producción para la reducida demanda solvente, pero principalmente el contenido de ésta, inhibe asimismo el interés por el empleo de recursos nacionales, el cambio tecnológico, la incursión en las ramas productoras de bienes de capital e insumos o el eslabonamiento del aparato productivo. En cierta medida, el conjunto de condiciones asociadas a la desigual distribución del ingreso y la reducción de la demanda contribuye a la sobrecapitalización advertida por recientes estudios, en un cierto número de ramas y disminuye las oportunidades de inversión en otras.

En quinto lugar, la experiencia de sucesivos ciclos expansivos y depresivos de la economía, asociados como están a la desarticulación del aparato productivo y a la dependencia del exterior, resta base material para la inversión de mediano o largo plazo, al tiempo que refuerza la aversión al riesgo como la simple inversión de control.

Finalmente, el trauma producido por las nacionalizaciones del período velasquista y la irrupción masiva y violenta de "las clases bajas" realizada a partir de esos años reforzaron notablemente la profunda aversión de dichos grupos por el Estado y convirtieron su antiguo desprecio étnico por los sectores populares en una sorda sensación de temor. Ello, como es obvio, se

asoció a un más intenso desarrollo de una ideología liberal, “propietarista” y de “libre mercado” así como a una más fuerte adhesión a la inversión y el crédito extranjeros, las “economías de mercado” y las teorías neoliberales.

La combinación de la matriz cultural, la estrategia adaptativa y las objetivas condiciones de la economía peruana se dan la mano entonces para explicar las características advertidas por recientes investigaciones sobre “los grupos económicos”: concentración de la propiedad y la producción; empleo mayor del ahorro en el consumo y no en la inversión; inversión defensiva y no de riesgo; propensión al ensamblaje y evitamiento de los sectores de bienes de capital e insumos intermedios; tendencia a reducir los costos por salarios; escaso interés por el cambio técnico y la productividad; presencia en un amplio rango de sectores; preferencia por el comercio de importación; desinterés por la localización en el interior del país; dolarización del ahorro y fuga de dólares, etc. Por cierto, este conjunto de rasgos ayudan a explicar las características descritas en la sección anterior acerca de la estructura productiva del país. Pero ésta no puede explicarse, sin embargo (aunque no podemos desarrollar ahora nuestras ideas al respecto), sin recordar la responsabilidad que en la producción de la negativa estructura económica del país ha tenido el comportamiento tanto del Estado como de las élites políticas peruanas. Nuestro interés en el estilo empresarial en el proceso de modernización se justifica porque, como veremos más adelante, el mismo constituye uno de los más importantes problemas que se plantean cuando se discuten las estrategias de desarrollo en el país.

Pero habíamos señalado al inicio de esta sección que la tentativa interpretación del estilo de acción de los grupos empresariales que lideraron el proceso de modernización y concentraron finalmente sus beneficios no pretendía dar cuenta de “la clase empresarial” peruana. Para ello habría que explorar, aunque fuere tentativamente como lo haremos de inmediato, en los estilos de una nueva clase empresarial cuyo comportamiento, aunque advertible, no ha sido aún objeto de estudio sistemático.

Nos referimos a la multánime y diversa confluencia de nuevos grupos sociales operando como microproductores, pequeños y medianos empresarios tanto en Lima como en centros urbanos de la costa y la sierra del país y en la manufactura industrial y agroindustrial.

A diferencia del anterior, el nuevo empresariado proviene de las clases medias emergentes, de los grupos criollos urbanos y más recientemente —y numéricamente en mayor proporción— de la inmigración chola y mestiza vecindada en Lima y las principales ciudades. Si bien con orígenes sociales distintos, expresando identidades culturales heterogéneas y participando en distintos planos, dimensiones y ámbitos de la actividad productiva, los nuevos empresarios no pertenecen a los grupos dominantes del país ni se asocian con ellos política o culturalmente. No sólo por razones vinculadas con sus atmósferas culturales de origen sino con las circunstancias objetivas del contexto en que tuvieron y deben operar, el nuevo empresariado o, más bien, los nuevos empresariados portan una filosofía pragmática basada en la iniciativa y en el trabajo en la misma medida de los reducidos espacios del mercado que encuentran para su acción como del escaso tamaño de su capital disponible. Su origen étnico-social, sus relaciones familiares, como el tipo de demanda y el público de consumidores inmediatos de su producción los definen como integrantes de, o asociados a, la vasta mayoría del país. El “tamaño” de sus activos, las limitaciones de su capital de trabajo, el elevado control de los mercados en que operan, las dificultades de su acceso al crédito y al favor del Estado han contribuido, entre otros factores, a generar en ellos un patrón conductual (o una estrategia de acción) distinto al tradicional.

Entre los rasgos más notables que caracterizan su comportamiento se puede citar, en comparación con el patrón tradicional, un uso más intenso de recursos naturales e insumos producidos en el país; la orientación de su producción a segmentados mercados internos; la localización de su inversión no sólo en la producción de bienes masivos de consumo sino en sectores

de bienes de capital o la generación de autopartes y servicios para empresas de mayor tamaño; un más alto nivel de productividad por capital y personal disponible; un interés mayor, por razones comprensibles, en reducir costos y bajar precios; una disposición más intensa al aprovechamiento y creación de tecnologías así como a la reparación y perfeccionamiento o innovación de sus equipos; una localización más extendida de sus empresas en el interior del país al extremo que, conjuntamente con la empresa pública, ellos inician el desarrollo manufacturero de las regiones, etc.

Somos conscientes del carácter inevitablemente genérico de esta descripción así como de la necesidad de diferenciar su presencia, sus articulaciones con las grandes empresas y sus estrategias según los estratos tecnológicos y la dimensión de sus unidades productivas. Las recientes investigaciones sobre el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas realizadas por Villarán (1986, 1987, 1988), y Eliana Chávez (1987, 1988), entre otros, han evidenciado, sin embargo, su creciente importancia en relación con la inversión, el empleo, su participación en el producto, su presencia sectorial, las innovaciones tecnológicas introducidas, el volumen de sus ventas y su activa organización tanto en instituciones expresivas de sus intereses corporativos como en comités de producción e intercambio tecnológico. Importa, asimismo, reparar en sus expresiones públicas de adhesión a las propuestas de un desarrollo industrial autónomo, su distinta actitud hacia el papel del Estado, sus relaciones institucionales con sectores laborales e informales y su clara preferencia por las organizaciones políticas de más amplia composición popular. Pero tanto o más importante que lo señalado, al menos en relación con las posibilidades de una estrategia de desarrollo autocentrado, es el registro de sus diferencias con las grandes empresas en sus "combinaciones" entre insumos nacionales e insumos importados, en claro favor de los primeros, como su creciente presencia en el sector productor de bienes de capital e insumos.

...

...

La afirmación de un desarrollo en el Perú en la década de 1990 depende fundamentalmente de las fuerzas políticas que dirijan hoy al país y, más específicamente, de las que se oponen a la dirección del Estado en la presente década. Los cambios en las estrategias políticas de las elites, así como el grado de cohesión y el nivel de compromiso de la clase de base del desarrollo de la década de los noventa, serán los determinantes de las orientaciones de las políticas económicas y sociales. En este sentido, las orientaciones de las políticas más importantes de los próximos diez años dependerán de las políticas que adopte el gobierno peruano en la década de los noventa de este siglo.

Como es sabido, el programa de ajuste económico que se inició en 1980, impulsado por las "Instituciones de la comunidad política internacional" como la OEA, el FMI y el Banco Mundial, se ha desarrollado durante los últimos años de la década de los ochenta. La política económica de desarrollo y el primer programa de reforma estructural, el "Plan de Inversión y el Programa de Incentivos Económicos", se han desarrollado en un contexto de crisis económica y social. El programa de estabilización económica de la década de los noventa de este siglo, así como el programa de reforma estructural, se han desarrollado en un contexto de crisis económica y social.

III.

PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN LA DECADA DE 1990

El programa de ajuste económico que se inició en 1980, impulsado por las "Instituciones de la comunidad política internacional" como la OEA, el FMI y el Banco Mundial, se ha desarrollado durante los últimos años de la década de los ochenta. La política económica de desarrollo y el primer programa de reforma estructural, el "Plan de Inversión y el Programa de Incentivos Económicos", se han desarrollado en un contexto de crisis económica y social. El programa de estabilización económica de la década de los noventa de este siglo, así como el programa de reforma estructural, se han desarrollado en un contexto de crisis económica y social.

El programa de ajuste económico que se inició en 1980, impulsado por las "Instituciones de la comunidad política internacional" como la OEA, el FMI y el Banco Mundial, se ha desarrollado durante los últimos años de la década de los ochenta. La política económica de desarrollo y el primer programa de reforma estructural, el "Plan de Inversión y el Programa de Incentivos Económicos", se han desarrollado en un contexto de crisis económica y social. El programa de estabilización económica de la década de los noventa de este siglo, así como el programa de reforma estructural, se han desarrollado en un contexto de crisis económica y social.

EM GA DECUDU DE 1880
BUNU OIU ESTIMULESTU DE DEZVINOOTU

III

La orientación del desarrollo en el Perú de la década de 1990 dependerá ciertamente de las fuerzas políticas que dirigen hoy el país y, más específicamente, de las que asuman la dirección del Estado en la próxima década. Nos referimos a las primeras porque lo que ellas realicen de aquí a la década de 1990 influirá en la definición de la línea de base del desarrollo de la próxima década tanto en términos de sus restricciones como de sus posibilidades. En este sentido, las orientaciones de los programas económicos en los próximos dos años constituyen, en cierto modo, el inicio del decenio de 1990 en el Perú.

Como es conocido, el contenido preciso del desarrollo peruano en el decenio de 1990 depende de los resultados de la competencia política entablada entre la corriente liberal proponente de una modernización basada en la integración de la economía y la política peruana al mercado y el poder internacional y una corriente democrático-nacionalista impulsora de un proceso de modernización endógena de la sociedad peruana y de una relación selectiva con el mercado y el poder mundial. Si bien políticamente ambas corrientes son viables, si usamos como criterio sus posibilidades de llegar al gobierno en las próximas elecciones nacionales, nuestros criterios de deseabilidad nos orientarán en lo que sigue a sugerir los criterios más generales que pueden orientar el desarrollo del Perú en los términos de la segunda corriente.

El diagnóstico de la evolución reciente de la sociedad peruana como una orientación al futuro basada en criterios de equidad, crecimiento y autonomía señalan la necesidad, al menos según nuestra opinión, de concentrar las energías nacionales en una estrategia de desarrollo fundada en dos transformaciones fundamentales y cuya íntima conexión es a todas luces evidente: la reforma de la estructura productiva y la reforma democrática del Estado. La simultaneidad de los procesos que las impulsan, y que suponen una nueva forma de gestión económica y una nueva forma de gestión política, pueden permitir el entrelazamiento y refuerzo mutuo de ambas reformas e impulsarán, a su vez, el inicio de otras vinculadas como son el desarrollo cien-

rífico-tecnológico, el desarrollo más armónico de las regiones, distintos patrones de ocupación del territorio y desarrollo urbano, nuevas modalidades de organización y participación popular, el cambio progresivo del sistema educativo, la modificación del contenido y usos de los medios de comunicación, etc. Por lo señalado presentaremos en lo que sigue un conjunto de criterios relacionados con el desarrollo de ambas reformas.

LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

a. *El proceso de "autocentramiento"*.

Las distintas previsiones acerca de la evolución de la economía mundial, más allá de ciertas tendencias de cambio que se insinúan en el horizonte, parecen indicar que, en general, es difícil esperar alteraciones dramáticas de orientación positiva para la región y especialmente para países "medios" como el Perú. Como se sabe, la concentración de la inversión y el comercio internacional en el triángulo formado por los Estados Unidos, Europa y el Japón (como el sudeste asiático) se seguirá acentuando mientras el desarrollo de los intercambios de capitales y productos, definidos por la última revolución científico-tecnológica, reduce las posibilidades de participación de la región. Simultáneamente, la creciente apertura de los inmensos mercados de la URSS y la China a la inversión y la tecnología occidental disminuye el interés por los mercados latinoamericanos, aun cuando países como Brasil y México pueden eventualmente incorporarse subordinadamente al nuevo flujo del intercambio mundial. Por ello, resulta altamente improbable para nuestro país recibir una masiva corriente de inversiones directas y créditos para la producción. La esperable continuidad de situaciones de violencia e inestabilidad política en el Perú limitarán aún más las posibilidades de concurrencia del capital extranjero.

Concurrentemente, si bien se perfilan los primeros signos de una modificación progresiva de las concepciones y políti-

cas ante la deuda externa en los gobiernos occidentales y el Japón así como en los organismos financieros internacionales no se puede esperar, al menos en el corto plazo, ni una afluencia masiva de créditos, ni una reducción dramática de los intereses. Por otro lado, al menos hasta ahora, los cada vez más sofisticados mecanismos usados para la compra y el pago de la deuda o la obtención de créditos para balanza de pagos, no se expresan en cambios significativos en relación con los montos globales del endeudamiento, mientras simultáneamente los débiles cambios ocurridos en las condiciones de los préstamos del FMI o del BM no han ampliado de modo sustantivo los márgenes de maniobra de los Estados de la región. Como es obvio, y por circunstancias conocidas, el Perú no escapa a esta situación.

Los préstamos de gobierno a gobierno, por su parte, si bien tienden a aliviar situaciones coyunturales no dejan de estar atados a obligatorias compras de maquinaria e insumos de los países prestatarios que no siempre guardan correspondencia en su composición, tecnología y precios con las necesidades locales de nuestros países. El reforzamiento de las prácticas proteccionistas en los países centrales, tanto de sus mercados como de los intereses de sus productores internos, seguirá dificultando, a su vez, los accesos de la producción peruana y regional, al tiempo que no se constata expresión significativa alguna de una disminución en la asimetría de los términos de intercambio. Finalmente, el desarrollo tecnológico y el extraordinario incremento de la productividad reduce al mínimo la ventaja comparativa de la abundancia de mano de obra peruana y regional y el desarrollo de nuevos sustitutos de las materias primas (que explican el 75 % de nuestras exportaciones) vuelve rápidamente obsoleta la tradicional oferta exportable del país. Por cierto, nada de lo señalado puede ser entendido en los términos de un cierre del capital, los créditos y el mercado internacional como tampoco niega el valor de las ventajas comparativas dinámicas del Perú y la región. Pero lo que sí nos indica el rápido bosquejo de las condiciones descritas es que acaso por primera vez en el curso del presente siglo las propias características de la evolución internacional no sólo descartan las tradicionales pro-

puestas de desarrollo inducidas desde el exterior sino que crean materialmente las condiciones para emprender una estrategia autónoma de desarrollo en el Perú fundada en el continuo incremento del proceso de ahorro e inversión interno y en la combinación del estímulo del mercado nacional con una selectiva política de relación con el mercado internacional.

La estrategia de desarrollo en el Perú de la década de 1990 debería orientarse a iniciar la transformación del aparato productivo. Ello supone, en primer lugar, el progresivo autocentramiento de la estructura productiva vinculando la industria con la agricultura, la minería y la pesca y modificando la plataforma energética en que ella se basa. Forma parte sustantiva de ello, el desarrollo de un sector productor de bienes de capital e insumos articulado verticalmente con una selectiva relación de industrias de consumo productoras de bienes salario. Ello hará posible un nuevo tipo de industrialización por el cual el desarrollo de la industria arrastre el desarrollo de la agricultura, la minería, la pesca y el sector exportador. Para ello, y como parte de la misma estrategia, el país deberá impulsar la exportación modificando progresivamente la oferta exportable, incrementando la dotación de recursos naturales e insumos nacionales en su composición y promoviendo una renovación tecnológica o, cuando fuere necesario, el uso de tecnologías de punta que torne competitiva nuestra producción en el mercado internacional. Como es fácil entender, se precisa en este sector incrementar sustantivamente la proporción de productos manufacturados así como incrementar el valor agregado de los productos tradicionales e introducir en la célula exportadora peruana nuevos productos mineros y pesqueros con que cuenta el país y una proporción mayor de productos agroindustriales.

Condición esencial para el inicio del proceso de reestructuración productiva es el mantenimiento de una posición independiente ante el sistema financiero internacional basada simultáneamente en el control nacional de las políticas públicas, la definición de monto de pago de la deuda fijados en atención a las necesidades del crecimiento interno y el pago de la deuda so-

cial, la búsqueda de acuerdos regionales dentro del marco de las políticas aprobadas en las reuniones del grupo de los 8 y el inicio de los diálogos con los gobiernos occidentales y el sistema financiero internacional a los efectos de lograr una reestructuración de aquella, no sólo en términos de sus montos, intereses y plazos sino de obtener créditos para el apoyo directo a la producción interna. Como se observa, los anteriores son criterios generales cuya definición operativa o cambios en su contenido dependerá de la evolución económica y política interna así como de una atenta observación de las modificaciones que se produzcan en el escenario internacional.

El proceso de reestructuración productiva debería poner un énfasis especial en sus fases iniciales en una reducción sustantiva de la dependencia alimentaria. Ello permitirá no sólo disminuir el irracional gasto de divisas que ocasiona sino impulsar la producción nacional de alimentos, castigando arancelariamente los productos importados y promoviendo los cultivos y productos de la sierra. Si bien las políticas de precios y crédito son instrumentos indispensables para ello, resulta evidente que ellas deberán acompañarse de otras de importancia insoslayable como son el impulso del cambio técnico, la extensión de la red de silos y almacenes, el mejoramiento de las carreteras transversales y los medios de transporte, la modificación de las redes de comercialización pública, la especialización productiva entre zonas y regiones, el traslado o cambio de cultivos según las ventajas comparativas de regiones, etc. La sustitución de importaciones alimentarias no sólo incrementará los ingresos del campesinado andino y costeño y la rentabilidad de sus empresas sino que ampliará la demanda y el mercado para los productos industriales. Simultáneamente ella demandará el desarrollo de una industria local de apoyo a la agricultura que sustituya también progresivamente la actual importación de fertilizantes, pesticidas, tractores, maquinaria agrícola, etc. De este modo, el desarrollo de la producción de alimentos contribuirá al establecimiento de una relación más intensa entre la agricultura y la industria, el eslabonamiento de la estructura productiva y el des-

arrollo del sector correspondiente de las industrias de bienes de capital.

La reciente experiencia del proceso de crecimiento de los años de 1986 y 1987 indica, asimismo, la prioridad que debe recibir una enérgica política de inversiones básicamente públicas en la ampliación de los equipamientos de las industrias de bienes de capital e insumos. Las demandas provenientes de las industrias de consumo, originadas en el proceso de incremento de los ingresos y el mercado solvente promovidas por la estrategia planteada, obligan al aumento sostenido de los activos y producción de las industrias siderúrgicas, de petróleo, fertilizantes, cemento, metal mecánica, maquinaria básica, medios de transporte, papeles y cartones, plásticos, etc. Para ello el Estado, en asociación con los inversionistas privados y la pequeña y mediana industria, puede no sólo establecer programas conjuntos de inversiones y contratos de producción sino vincularse en el accionariado y desarrollo de empresas y áreas económicas que por su alta densidad de capital, plazos de desarrollo de los proyectos o rentabilidad iniciales así lo requieren.

El desarrollo de las plantas existentes o de las que se creen en el sector productor de bienes de capital e insumos por el impulso del proceso permitirá, a su turno, originar una selectiva política de integración vertical de las industrias de consumo productoras de bienes salario. Es en este sentido que se orienta la propuesta de un núcleo integrado verticalmente cuyos productos por el lado de la demanda final serían alimentos agrícolas procesados y no procesados, pesqueros, prendas de vestir, calzado, medicinas, muebles, artefactos básicos para el hogar, útiles escolares y publicaciones, etc.; ellos se articularían por el lado de los insumos intermedios con las líneas de fertilizantes, agroquímicos, materiales de construcción, cemento, siderurgia, productos veterinarios, papel y cartón, maderas aserradas, química básica, metalurgia no ferrosa, hilados y tejidos, etc. Y, por el lado de los bienes de capital, con las líneas de tractores, camiones, herramientas agrícolas, embarcaciones y equipos pes-

queros, maquinaria y equipo eléctrico y no eléctrico. Por cierto, todo ello precisa del desarrollo de una infraestructura de servicios de apoyo a la operación de las industrias del núcleo y, en especial, de los servicios a la agricultura (semillas, silos, centros de acopio y distribución) y a la pesquería (muelles, frigoríficos, etc.).

La dinámica inherente al proceso de integración vertical de las líneas seleccionadas crea las condiciones, pero precisa igualmente, de un enérgico estímulo a la transformación de los abundantes recursos mineros y pesqueros con que cuenta el país. La ampliación de los ingresos y el crecimiento de la demanda solvente, que es una precondition del proceso de reestructuración productiva, obligan también, por su parte, a redefinir las proporciones en que la minería y la pesquería concurren hoy al mercado internacional. No se trata por cierto de discutir este problema dentro de las erradas concepciones que oponen el desarrollo interno con el desarrollo hacia el exterior. Se trata más bien de reconocer la necesidad de impulsar la transformación industrial de estos recursos de modo que una proporción de su producción se eslabone con la estructura industrial y el mercado interno y otra, favorecida por ese mismo proceso, concurra en mejores condiciones de precio y mercado al incremento de nuestras exportaciones. En este último sentido, el potencial de reservas con que cuenta el país en minerales estratégicos como bismuto, selenio, telurio, zinc, uranio y otros considerados estratégicos deberían ser evaluados en su relación con los nuevos efectos y demandas asociadas al nuevo ciclo tecnológico internacional. De igual manera debería procederse en relación con el notable potencial pesquero con que cuenta el mar peruano y que está en condiciones de incrementar nuestra oferta exportable en mejores condiciones que las actuales.

Como señalamos anteriormente, la reestructuración de la oferta exportable y el apoyo al ingreso de nuestra producción en los mercados de la región como en la Cuenca del Pacífico (al tiempo de aumentar su competitividad en los mercados tradicionales) forman parte sustantiva del proceso de reestructura-

ción industrial. La transformación o el desarrollo del valor agregado de la producción minera y pesquera, el incremento de la productividad en las industrias textiles y de cuero y madera, la explotación y/o transformación de los recursos existentes en lanas de alpaca y vicuña, artesanía y turismo y el necesario crecimiento progresivo de la producción agroindustrial para el mismo fin están en condiciones de permitir al país aumentar sus recursos de divisas, condición indispensable para ayudar a financiar y mantener el necesario equilibrio general del proceso en sus primeras fases.

Resulta evidente el carácter progresivo que debe adoptar la modificación de la oferta exportable en favor de los productos manufacturados. Contribuirán decisivamente a ello no sólo las políticas de promoción conocidas sino el incremento continuo de los recursos naturales y los insumos intermedios locales en la composición de dicha oferta.

El proceso de reestructuración productiva precisa, a su vez, la modificación progresiva de su plataforma energética. Aunque no podemos detenernos en ella, es cada vez más notoria la relevancia del empleo del gas, el carbón y la hidroelectricidad como nuevas y menos costosas fuentes energéticas del desarrollo nacional en el largo plazo. La abundancia de los recursos disponibles por el país en estas áreas así lo indican. Por cierto, su explotación requiere de la inversión extranjera cuya oferta en este campo es relativamente mayor que en otros. Ello, sin embargo, no debe inhibir al Estado de emprender los esfuerzos necesarios principalmente en aquellos campos que, como el carbón, precisan de menores montos de inversión⁵.

5. Resulta obvio que el conjunto del proceso de reestructuración productiva demanda y genera simultáneamente cambios en las políticas de desarrollo científico-tecnológico y en el sistema educativo asociado a la producción, procesos selectivos de reconversión de plantas, áreas y sectores así como fundamentalmente de un audaz relanzamiento de los procesos de integración productiva y financiera en la región. Aun cuando existen espacios de acción y responsabilidades nacionales envueltas en cada uno de estos campos, resulta evidente para nosotros la necesidad de examinar el conjunto de estos problemas en una perspectiva regional. Como tales temas forman

b. *La descentralización social y espacial del capital*

Pero la estrategia de desarrollo del Perú en la década de 1990 debería incluir como característica igualmente notable una progresiva descentralización social y espacial del capital, la tecnología y la producción de modo no sólo de reducir las brechas tecnológicas responsables de la heterogeneidad de las productividades y de las desigualdades de los desarrollos regionales sino también los desiguales modos de vida de la población y las abismales diferencias de ingresos.

Como se sabe, la redistribución del capital no sólo puede realizarse a partir de la acción del Estado orientada a rentabilizar, incrementar el proceso de acumulación y la formación de capital de comunidades campesinas, cooperativas agrarias de producción, pequeños y medianos propietarios rurales, micro-productores informales, pequeños y medianos empresarios industriales. El uso de una tributación ampliada en volumen y cobertura y que afecte principalmente los consumos no esenciales y reoriente las utilidades de los grupos económicos más poderosos, así como el manejo direccionado de los instrumentos fiscales de regulación económica (precios, cambio, intereses, subsidios, etc.) para tal propósito no son, sin embargo, los únicos medios empleables. Resulta necesario igualmente hacer uso del sistema financiero como instrumento de la distribución social y espacial del capital para lo cual crecientes montos de sus disponibilidades deberían orientarse al financiamiento de inversiones de largo plazo en las organizaciones y empresas antes mencionadas y fundamentalmente de aquellas involucradas en las selectivas líneas de crecimiento y en las áreas espaciales articuladas al proceso de recentramiento del aparato productivo. Una específica política orientada a estimular la formación de empresas comunales en el área de dominio de las comunidades

parte de la agenda de la reunión para la cual se ha preparado el presente documento y serán desarrollados por las instituciones que la han organizado, nos eximiremos ahora de su tratamiento.

campesinas y para la explotación de sus recursos ganaderos, mineros, turísticos como para estimular la agroindustria, así como el apoyo a las cooperativas de producción azucareras, algodonerías y cafetaleras y el refuerzo de las cooperativas agrarias de servicio cumplirán idéntico propósito. La creciente presencia del cooperativismo en el sistema financiero y su estrecha relación con la extensa red de cooperativas de crédito favorecerán sin duda esta tendencia. Un efecto similar puede ser generado por el aliento a la promoción de servicios comunes que comienzan a desarrollarse en microempresas y pequeñas empresas privadas.

Igualmente la constitución de fondos públicos y la consideración de mecanismos similares a los propuestos recientemente por PREALC pueden permitir el financiamiento de la participación de los trabajadores en el accionariado de empresas ya constituidas o la selectiva creación de empresas cooperativas o autogestionarias. De idéntico modo, el incremento de la participación accionaria y gestora de las comunidades laborales en empresas públicas seleccionadas, la apertura de paquetes accionarios en las grandes empresas oligopólicas a los trabajadores organizados como la difusión individual del accionariado pueden fortalecer el proceso de democratización de la propiedad en el Perú. En este plano, no debería descartarse que la asociación del Estado y el capital privado en la creación de nuevas empresas, que formen parte de núcleos verticalmente integrados asociados al proceso de reestructuración, puedan incluir desde su inicio la participación accionaria y/o gestora de los trabajadores de tales empresas. En tal sentido, la idea de una asociación del Estado, inversionistas nacionales y trabajadores en una nueva modalidad de la propiedad, constituida como base material de la asociación de intereses políticos en lo que se conoce como "frente único de clases" o "bloque nacional-popular", debería ser objeto de una exploración sistemática.

Por cierto, ninguna de las propuestas anteriores descarta la ocurrencia de cambios de propiedad en áreas, sectores o empresas específicas por decisión del Estado, pero ellos dependerán

más bien de la evolución política del país, de las fuerzas sociopolíticas que controlen el Estado o de la aceptación o el rechazo que caracterice la conducta de los grupos oligopólicos frente al proceso de restructuración del aparato productivo. Importa en todo caso relieves que la democratización de la propiedad y su descentralización espacial sólo tiene sentido, vista la información relevada en la primera sección, si se da la mano con un proceso de reducción sistemática de las brechas tecnológicas, la descentralización regional de las inversiones y empresas, la articulación progresiva de la estructura productiva y un cambio equitativo en la distribución de los ingresos.

c. *Acerca de la distribución del ingreso*

Una tercera característica de la estrategia propuesta, y que como veremos más adelante constituye su vector inicial más dinámico, lo constituye una progresiva redistribución de los ingresos orientada a lograr, como primer objetivo, el retorno a lo que fue la distribución funcional alcanzada en 1974.

Esta línea estratégica no sólo se fundamenta en indiscutibles razones de equidad sino que es una condición indispensable para, por la vía de la ampliación de la demanda solvente y la expansión del mercado, estimular el crecimiento de la producción, poner en uso la capacidad instalada y ampliar los equipamientos y maquinaria de las empresas, abrir nuevas oportunidades de inversión que respondan al problema de la sobrecapitalización existente en ciertos sectores, redefinir los espacios de la actividad productiva, modificar las elecciones tecnológicas, alentar el eslabonamiento del aparato productivo, contribuir a la generación del empleo, etc.

Resulta clara sin embargo la necesidad de priorizar social y espacialmente la distribución de los ingresos en los grupos que pueblan el sector rural, ubicado en el trapecio y en el eje andino y serrano del país, y en el sector informal radicado en la periferia de Lima y los principales centros urbanos. Por su condición

de productores familiares y productores directos, el incremento de los ingresos del sector rural tradicional supone una política de precios de garantía o de refugio, el aumento del volumen del crédito agrario, el aliento al cambio técnico y al incremento de su productividad, así como la ampliación de la red de almacenamiento de sus productos, la reubicación de ferias y mercados locales y zonales, la modificación de la red de comercialización, el mantenimiento y mejoramiento de las vías de comunicación y medios de transporte, etc. Pero tanto o más importante que ello es la promoción de los cultivos andinos tradicionales, la progresiva concurrencia de éstos en las canastas alimentarias regionales y nacional y concurrentemente la disminución igualmente progresiva de los alimentos importados y el cambio de los patrones de consumo. Resulta igualmente relevante en este campo, el apoyo ya demandado a la diversificación de las inversiones en la explotación, a través de las comunidades campesinas, de sus recursos hídricos, mineros, artesanales, turísticos, etc.

El incremento de los ingresos de los productores informales depende de la ampliación de su producción y ventas y se vincula, asimismo, con el acceso masivo al crédito para aquellos que se desempeñan en líneas productivas estratégicas. El desarrollo de su capacitación técnico-administrativa, de su aptitud para la gestión empresarial y la promoción de sus nacientes comités tecnológicos pueden aumentar aún más los niveles de productividad alcanzados. Pero resulta evidente que la ampliación de la producción informal debe guardar correspondencia con el incremento de la demanda de los consumidores de bajos ingresos de las ciudades. En tal sentido, los incrementos de los ingresos del sector correspondencia con una nueva política salarial que aumente básicamente el ingreso mínimo de los trabajadores urbanos, reduzca el rango de los niveles salariales e incremente los ingresos de los desempleados de las ciudades a través de programas de empleo temporal orientados al desarrollo de obras de infraestructura material y de transformación productiva. En tal sentido, resulta de singular importancia incrementar selectivamen-

te los ingresos y consumos de los estratos más pobres en vista que su tipo de demanda o contenido de consumo no presiona excesivamente las importaciones y pueden ser relativamente satisfechos con la oferta local de pequeños y medianos propietarios que, como vimos, emplean recursos naturales, insumos y bienes de capital nacionales.

Como es fácil entender, forma parte sustantiva de la estrategia de distribución de ingresos el desarrollo descentralizado de la red de servicios de salud, educación, vivienda, transporte, construcción, etc., que atienden las necesidades básicas de la población y que requieren la asociación de la inversión pública, básicamente municipal y regional, con la inversión trabajo de las comunidades. En el mismo sentido pueden operar los mecanismos de coadministración de tales servicios por el Estado y las organizaciones sociales o su entrega a la autoadministración local-comunal. Son inherentes a dicha estrategia asimismo las diversas y conocidas políticas de empleo tanto permanente como temporal, así como las selectivas políticas de subsidios directos a las poblaciones de más bajos ingresos o en situación de pobreza crítica.

d. *Acerca de las condiciones de la reforma productiva*

Descritas sumariamente las orientaciones más generales de la estrategia de desarrollo conviene reparar en sus vínculos con las orientaciones de política económica y recordar las lecciones de las experiencias más recientes. En relación con ello, importa revisar brevemente un cierto conjunto de condiciones asociadas al desarrollo de la estrategia sugerida.

Un primer problema a resolver se asocia con el diseño operativo de la estrategia de desarrollo. Como ha sido señalado en un reciente documento del INP (1988), resulta preciso superar la mecánica tradicional de definición de planes que parten, como es conocido, de la definición de objetivos o metas en relación con el PBI o el PBI per cápita para pasar a continuación a cuantificar los requerimientos de inversión. Las extraordina-

rias irregularidades en la distribución del ingreso, la producción, el consumo y la localización poblacional invalidan dicha mecánica y bloquean las posibilidades de una orientación selectiva de las políticas a la diversa y compleja realidad del país. Compatible con la estrategia propuesta es, más bien, la opción que se discute hoy en el INP y que asume, como línea de base, las necesidades de la población y sus esperados grados de satisfacción en plazos temporales determinados. A partir de ellos, se procede a seleccionar los bienes y servicios a producir en correspondencia con los contenidos y niveles del consumo esperado, según secuencias temporales y correspondencias espaciales. Sólo ello permite definir luego la composición, monto y ritmo del crecimiento del PBI, cuyas opciones tecnológicas y organizativas definirán, a continuación, los requerimientos de inversión y las formas de financiamiento. Este diseño permite en cada secuencia temporal y área espacial identificar objetivamente las brechas a cubrir y los esfuerzos requeridos para ello. De esta manera se puede ordenar el contenido, secuencia y espacios de aplicación de las políticas públicas. Los diseños de los planes y las políticas parten entonces de la triada necesidades-empleo-ingresos, para posteriormente precisar producción, consumo, y distribución y sólo después estimar ahorro, inversión, financiamiento interno y sector externo, finalizando con la ponderación de los balances macroeconómicos. Resulta evidente la correspondencia entre este diseño del plan y la estrategia sugerida anteriormente.

Un segundo problema se vincula con los efectos del proceso de distribución de ingresos y crecimiento de la demanda. La conversión de la distribución de ingresos en el vector dinámico del desarrollo no puede hacernos olvidar las limitaciones actuales del aparato y la oferta productiva para satisfacer la ampliación de la demanda. En los últimos dos años en el Perú un crecimiento ciertamente indiferenciado de los ingresos, pero que no alcanzó el nivel de comienzos de los 80, rápidamente copó la oferta del aparato productivo. Ello comportó como hemos mencionado un notable incremento de las importaciones con el consiguiente drenaje de divisas, al tiempo que la reducida oferta de

la industria productiva de bienes de capital e insumos quedó rápidamente desbordada por la demanda de las industrias de consumo masivo. Aun si el sector exportador hubiera alcanzado los mejores rendimientos de la década pasada, no habría logrado otro efecto que alargar en dos años el crecimiento de la producción. Todo ello da cuenta del impresionante proceso de descapitalización del país originada por la sistemáticamente reducida proporción de la inversión con respecto al PBI a lo largo de los últimos 20 años y su negativa tasa de crecimiento en ese período. Como es fácil advertir, ello plantea un amplio rango de problemas vinculados con los escasos recursos públicos disponibles hoy para la inversión, la elección de su dirección hacia actividades de infraestructura y transformación productiva o hacia el aliento del consumo y la demanda, las proporciones del producto a dedicarse al ahorro o al consumo, etc., etc. Pero también nos indica la conveniencia de definir, cualquiera sea la estrategia de crecimiento dentro de las más generales opciones propuestas, el tamaño del crecimiento anual del producto y su composición así como los montos y secuencialidades de la distribución del ingreso, del consumo, el ahorro y la inversión. En este sentido, aun modificando sustantivamente la composición del producto será difícil crecer en los próximos años a una tasa superior al 4 o al 5 0/o anual o alcanzar, antes de una década, la participación que las remuneraciones tenían en la distribución funcional del ingreso en 1974. Esta situación reclama entonces el ejercicio de la prudencia en la definición de las políticas públicas, un desarrollo gradual del proceso redistributivo y una constante vigilancia en el balance de la demanda, la oferta y las divisas.

Un tercer problema, vinculado con el anterior, es el tipo de crecimiento a promover y su relación con la estrategia sugerida.

El desarrollo de la estrategia planteada supone una ruptura de las separaciones conceptuales y operativas del corto, el mediano y el largo plazo en favor de un enfoque basado en la progresividad de las políticas, la búsqueda de la integración, siempre precaria, de las mismas y en el convencimiento de que el

corto plazo es la forma inicial del desarrollo del largo plazo. Como sugerimos anteriormente, no existe necesariamente, si no es por la alienación conceptual y operativa del corto y largo plazo, una separación per-se de los instrumentos de regulación económica (precios, salarios, cambio, crédito, etc.) actuando sobre los mecanismos de operación y funcionamiento de la estructura productiva, de aquellos instrumentos que operan “directamente” sobre ésta. De idéntico modo, no parece existir un divorcio inevitable entre las políticas orientadas a controlar la inflación y aquéllas dedicadas al crecimiento del producto. En este plano se expresan, como veremos más adelante, las cuestionables separaciones que se producen entre los procesos de sustitución de importaciones y los procesos orientados a generar divisas, como los errados dilemas entre políticas de desarrollo del mercado interno y políticas de desarrollo hacia afuera o, en otro plano, entre las opciones que separan el “plan” y el “mercado”.

Las tensiones reconocibles en las opciones convencionalmente contrapuestas pueden resolverse en una estrategia operativa de crecimiento selectivo. Hablamos de crecimiento no sólo porque éste permite comenzar a satisfacer demandas sociales largamente postergadas sino porque genera el clima y las motivaciones que forman parte, dado un determinado grado de conciencia pública, del impulso al proceso restructurador. Como es evidente, una estrategia operativa de crecimiento selectivo supone, entre otras condiciones tanto o más importantes, una elección cuidadosa de las líneas de crecimiento prioritarias basadas en la determinación de los montos y tipos de necesidades básicas a satisfacer progresivamente, en la dotación de recursos nacionales disponibles o alcanzables (insumos, equipos, capitales, etc.), en la estimación del grado de articulación existente y deseable en las ramas de la producción concernidas, en la localización espacial de la población a atender como de los agentes productivos existentes, etc., etc.

Pero ella supone también, y con mayor relevancia en el Perú, una selectiva política de inversiones públicas, privadas y coo-

perativas que permitan aumentar en el corto plazo, al menos en un tercio, lo que ha sido la norma de la inversión a PBI en las dos últimas décadas si se pretende comenzar a recobrar el tiempo perdido y reiniciar el proceso de capitalización del país. Es en este sentido pues que adquiere una singular importancia definir con la mayor precisión posible el tamaño de los ingresos públicos, las áreas de localización espacial y sectorial de la inversión, sus fuentes y montos, las tecnologías a emplear, las formas de diseño y gestión de los proyectos, las modalidades de organización de la producción y el trabajo, etc. Ello se revela doblemente importante si se recuerda que en una estrategia como la señalada una creciente proporción de la inversión deberá orientarse hacia la reestructuración del aparato productivo.

Resulta obvio igualmente que el manejo de los reguladores económicos es un determinante esencial del crecimiento selectivo y de las posibilidades de reestructuración productiva. No cabe duda que distintas y cuidadosas combinaciones en el manejo de los instrumentos tributarios, cambiarios, crediticios, arancelarios, de precios, salarios, etc., pueden impulsar no sólo la rentabilización de las líneas de crecimiento asociadas a las necesidades básicas a satisfacer y al autocentramiento productivo sino también, y de modo igualmente decisivo, a la descentralización de la actividad económica en el país.

Intimamente vinculada a una estrategia operativa por líneas de crecimiento se encuentra la elección de una política de concertación económico-productiva que defina no sólo precios y salarios sino también montos de inversión, nivel de producción, composición de la oferta, productividades, rentabilidades, localizaciones, etc. Como es obvio, esas definiciones precisan acuerdos sobre los usos de los instrumentos de regulación económica entre el Estado y los agentes productivos y laborales concernidos, así como específicos contratos de producción y abastecimiento. La selección cuidadosa de inicialmente reducidas líneas de crecimiento puede ser una condición necesaria para levantar progresivamente un número igualmente reducido de plataformas institucionales operativas para la concertación,

a través de “grupos de tarea”, que eviten la conocida burocratización implicada en los diseños que tiende a producir la administración pública.

Como es natural, inicialmente el Estado asumirá la representación y la defensa no sólo de los consumidores sino también de esos vastos sectores populares campesinos y urbano-marginales cuyos intereses no tienen abiertos los canales de representación directa en los niveles más altos del Estado. Pero como veremos más adelante, el inicio simultáneo de un proceso de descentralización del Estado que combine las formas de representación política con la participación funcional e instale una vasta red de organizaciones locales en microrregiones, comunidades, valles y cuencas con presencia directa de los delegados de las organizaciones productivas y sociales puede estar en condiciones de evitar lo que ha sido la concertación en otras experiencias: una cuestionable e ineficiente puesta de acuerdo, cuando ello ha sido posible, entre el Estado y las organizaciones del sector moderno de la economía. Ello a su vez permitirá, muy especialmente en el caso de la producción agraria, contribuir a una planificación de los cultivos por cuencas, valles y provincias que aliente las especializaciones y complementaridades de los desarrollos regionales.

La concertación económico-productiva, siendo una base esencial del crecimiento selectivo, puede resolver asimismo las antinomias creadas en las concepciones más tradicionales entre plan y mercado como entre distintos tipos y tamaños de propiedad y empresa. En efecto la concertación como forma de orientación regulativa del crecimiento selectivo permite simultáneamente ampliar la función y el espacio de la acción planificadora del Estado en la misma medida que reconoce la acción del mercado modificado por su manejo de los reguladores económicos. Simultáneamente las señales del mercado son incorporadas como medidas de verificación de la eficacia del uso de los instrumentos económicos concertados y de la iniciativa y acción de los agentes productivos. Dichas señales pueden actuar asimismo como indicadores de nuevas tendencias o nuevas áreas en las

cuales el Estado y los agentes concertados deberán intervenir. Una ampliación gradual pero deliberada de los ámbitos concertados de la economía, una vez que sus logros sean percibidos, puede ir relativizando los efectos disruptores provenientes de los ámbitos dejados al funcionamiento "más libre" del mercado o a los imperativos "más rigurosos" de la planificación estatal. Si la concertación prueba su capacidad para rentabilizar económica y socialmente a los agentes involucrados como la población consumidora ella inducirá entonces un progresivo proceso de modificación voluntaria de líneas de producción, selecciones más cuidadosas de tecnologías, impulsos a la reconversión, una atención mayor a la productividad, etc.

La ubicación de empresas públicas así como de medianas y pequeñas empresas en los sectores productores de bienes de capital e insumos y la presencia de empresas privadas en las industrias de consumo hacen necesario el establecimiento de acuerdos y contratos orientados a la integración vertical del núcleo de actividades productivas antes señalados. El desarrollo de la agricultura y con él de las empresas cooperativas y de pequeña y mediana propiedad privada hará posible igualmente su concertación inicial con el Estado y sus empresas comercializadoras y productivas, creando así las condiciones para incrementar posteriormente su relación con las empresas privadas actuando en las industrias de consumo. Es evidente sin embargo que durante las primeras fases del proceso de restructuración, el Estado concertará directamente con las empresas agrarias, del mismo modo que la presencia dominante de las empresas públicas en los sectores estratégicos de la producción de insumos básicos y bienes de capital obligará a la administración a reforzar los débiles flujos que hoy las vinculan. De este modo, pues, el proceso de concertación no sólo puede estar en condiciones de unificar prácticamente plan y mercado sino también de reducir el patrón de conflicto entre empresas de distinto tipo de propiedad y tamaño que es inherente hasta hoy, por lo menos en el Perú, al sistema mixto de propiedad.

Un cuarto problema relacionado con la estrategia sugerida

se relaciona con el papel del Estado. Es inherente a la estrategia la convicción de su rol dirigente. Ese rol no sólo se explica por la globalidad de su marco de actuación, los intereses del conjunto nacional que está obligado a atender o su capacidad reconocida constitucionalmente para definir la orientación de la economía. Ese rol se fundamenta principalmente en la propia teoría democrática pues la legitimidad en el uso de sus atribuciones descansa en la voluntad popular expresada en la elección de sus autoridades.

Pero el cumplimiento de su rol dirigente, por la índole de la estrategia sugerida, por las resistencias que ella puede encontrar en los "grupos económicos" como por las complejidades mismas del proceso, hace necesario dotarlo, en el plano económico, de poderes mayores que los que le brinda el manejo de los instrumentos económicos, su presencia en empresas de servicio público o en el sector productor de bienes de capital e insumos. Resulta evidente, al menos para nosotros, que el sistema financiero, por las razones citadas anteriormente, es un instrumento imprescindible en el proceso de reestructuración productiva como de la descentralización social y espacial del capital. El Estado por tanto debe estar en condiciones de direccionar el uso del crédito, no sólo democratizándolo y descentralizándolo sino convirtiéndolo en un instrumento del financiamiento de la inversión estratégica. No existe, por cierto, una relación necesaria entre su poder directivo del financiamiento interno y el control absoluto de la propiedad del sistema financiero. Diversos son, en este sentido, las modalidades a las cuales se puede recurrir para dicho propósito y la elección de cualquiera de ellas dependerá evidentemente de las específicas relaciones que aquél establezca en el futuro con los "grupos" económicos dominantes. De idéntico modo, el Estado precisa dirigir el comercio de importación y exportación a los efectos de regular las relaciones del aparato productivo con el exterior según las cambiantes necesidades de la estrategia de desarrollo económico. Como en el caso anterior, distintas son las modalidades elegibles para ello, una de las cuales puede ser su asociación con los grupos empresariales del sector.

Del contenido de la estrategia sugerida se desprende igualmente la necesidad de alentar la inversión restructuradora en las líneas de crecimiento seleccionada. Sería razonable en este sentido que el Estado realice todos los esfuerzos necesarios para interesar a los grandes inversionistas locales en dicha tarea ofreciendo los incentivos y rentabilidades necesarios. Más aún, el Estado debería contribuir, en los casos que sea necesario, al financiamiento de dichas inversiones sin una necesaria contraparte en la propiedad accionaria. Del mismo modo debería promover con el sector privado, en sus diversos estratos empresariales, así como con la inversión extranjera, formas de asociación en propiedad para la creación de nuevas empresas en áreas estratégicas. Pero si esas formas de acción no se revelaran eficaces, el Estado debería incursionar temporal o permanentemente, a través de diversas modalidades, en dichas áreas.

Nada de lo anterior debería ser percibido, sin embargo, como la expresión de una vinculación deseada o necesaria entre la dirección de la estrategia restructuradora por el Estado y el incremento de la propiedad pública. En tal sentido, lo deseable y necesario más bien es que, para concentrarse en su tarea esencial, el Estado se retire de una serie de actividades no esenciales que deberían entregarse a la acción de la iniciativa privada o de las empresas cooperativas. De lo que se trata entonces es de redefinir el ámbito empresarial de la actividad pública y concentrarla en áreas estratégicas. Resulta claro igualmente que su capacidad dirigente será mejor servida por un mejoramiento cualitativo del diseño de sus planes y políticas, de su capacidad técnica para programar sus propias inversiones, de sus aptitudes para promover la eficiencia en la gestión de sus proyectos y empresas y de un reclutamiento de cuadros técnicos, administrativos, empresariales y ejecutivos, independiente de cerrados criterios político-partidarios.

Como es fácilmente advertible sin embargo, la capacidad dirigente del Estado en la estrategia sugerida encontrará su fundamento más sólido en la reforma democrática de su estructura actual, en la redefinición política de sus vínculos con la socie-

dad y en su conversión en el instrumento de la voluntad de los agentes sociales interesados o interesables en el desarrollo autónomo y equitativo del país.

LA REFORMA DEMOCRATICA DEL ESTADO Y EL SISTEMA POLITICO

Como señalamos en la primera sección, la secular crisis del Estado peruano, que el régimen democrático no ha resuelto hasta ahora, radica en su carácter centralista y excluyente en el doble plano social y espacial. En efecto, en sus órganos centrales radicados en la capital del país, el Estado acumula las tres funciones inherentes al poder político: la función legislativa, la función ejecutiva y la administración de la "violencia legítima". Y por ello, en la cúpula gubernamental limeña se concentran las decisivas facultades, competencias y funciones directivas del Estado, su red principal de empresas, servicios, instituciones autónomas y "descentralizadas", la mayoría de los recursos económico-financieros y de personal administrativo y, en definitiva, la capacidad de decisión.

Concurrentemente, su cerrada estructura político-administrativa no ofrece espacio alguno para la participación directa de las organizaciones sociales, no dispone de mecanismos institucionales abiertos al diálogo constante con las asociaciones gremiales y corporativas y se muestra sistemáticamente renuente al procesamiento de intereses extraños a aquellos que lo dirigen. Por ello, no es en modo alguno casual sino rigurosamente lógico que sectores mayoritarios de la población, y sobre todo la del interior del país, no se reconozcan en él y lo perciban como una organización extraña, burocrática y opresiva, situada "por encima" y fuera de su control. Como es obvio, en la medida en que permanezcan tales características, el Estado no estará en condiciones de dirigir una estrategia de desarrollo basada en criterios y valores opuestos a los que orientan su estructura y funcionamiento actual.

Resulta por ello inherente a los valores de la estrategia sugerida, a las necesidades de su desarrollo así como al rol que le es atribuido en su dirección, promover un proceso de nacionalización del Estado peruano. En otros términos, someterlo a la regulación democrática y descentralizada de la sociedad y proveerlo de la capacidad político-técnica necesaria para la gestión del desarrollo. Para tales efectos, es preciso continuar y expandir el proceso iniciado recientemente en el país con la aprobación de la ley de bases de la regionalización, cuyo antecedente previo en el terreno legal es la creación de gobiernos locales y cuya conclusión en el tiempo debería ser la redefinición del poder legislativo y de las funciones del poder ejecutivo. Por todo ello, en lo que sigue intentaremos bosquejar abreviadamente las principales orientaciones del proceso iniciado, desarrollando éstas en tres planos de análisis: la descentralización político-administrativa, la democratización participativa y los cambios en los mecanismos de gestión del desarrollo.

a. *La descentralización político-administrativa*

El proceso de descentralización iniciado se orienta a transferir a los gobiernos regionales los poderes de legislar, ejecutar y administrar el desarrollo en sus respectivos ámbitos de actuación. Para ello, se reconoce a las asambleas la capacidad de normar y producir leyes regionales así como el derecho de iniciativa ante el parlamento nacional. Igualmente se traslada a los ejecutivos regionales las capacidades de planificar el desarrollo, definir las políticas generales y sectoriales y dirigir la ejecución presupuestal. Para tales efectos, se traslada a su dominio la dirección y el control de las estructuras político-administrativas de los sectores antes dependientes de los ministerios centrales, así como de las empresas y servicios públicos, instituciones descentralizadas y proyectos de desarrollo operando en su ámbito. Conjuntamente con ello se les transfiere las partidas presupuestales, el personal y los equipamientos respectivos, se les faculta legalmente para ampliar por diversos medios sus recursos económico-financieros y se ordena un incremento cons-

tante de las transferencias hacia ellos del presupuesto nacional hasta cubrir el 60 % del mismo.

Para simplificar la función directiva de los gobiernos regionales, la estructura de sus órganos ejecutivos supera la sectorialización del Ejecutivo Nacional al integrar en secretarías técnicas y por afinidad las funciones y competencias separadas tradicionalmente en distintos ministerios centrales. Pero para evitar la concentración del poder en las sedes centrales de las regiones, la ley de bases ordena la creación de órganos subregionales de desarrollo que concentran las funciones ejecutivas y administrativas de la región, los recursos presupuestales y la dirección de los proyectos de desarrollo. Por ello, los órganos sectoriales de la sede central de las regiones se convierten en órganos de planeamiento con funciones técnico-normativas, reduciéndose notablemente, igualmente por ley, sus recursos presupuestales y de personal.

Los organismos subregionales, a su vez, ejecutarán en su ámbito la estrategia de desarrollo regional redefinida en los respectivos consejos de desarrollo, los cuales son integrados en su totalidad por los alcaldes municipales y los delegados de las organizaciones económicas y sociales correspondientes. Las modalidades contempladas para la ejecución de los presupuestos subregionales y la administración de los proyectos de desarrollo abren la posibilidad de su transferencia a la dirección y el control tanto de municipios como de comunidades campesinas.

La norma legal igualmente reordena la relación entre los niveles centrales, regionales y locales de gobierno. Como la descentralización es una nueva forma de actuación de la unidad del Estado, los órganos nacionales del mismo se reservan las decisiones concernientes del plan nacional de desarrollo, la legislación nacional y las correspondientes a defensa, relaciones internacionales y seguridad interna así como las definiciones de las políticas sectoriales de cobertura global y la formulación del presupuesto de la nación. La definición del plan, las políticas sectoriales y el presupuesto, sin embargo, están abiertas a la

participación y se coordinan con los gobiernos regionales. Se implica en la norma legal asimismo un cambio en la naturaleza de los ministerios, pues el traslado de sus funciones ejecutivo-administrativas a los gobiernos regionales los convierte en órganos político-normativos. Por su parte, los gobiernos regionales redefinen sus relaciones con los gobiernos locales no sólo al ser obligados a respetar su autonomía político-administrativa, su poder jurisdiccional y su autoridad en el desarrollo local sino también al incorporar a los alcaldes en las asambleas regionales, en la proporción de un tercio, como en los consejos subregionales de desarrollo, en la proporción de un 60 0/o de su composición total. El traspaso de recursos a los municipios para la ejecución del presupuesto regional amplía evidentemente el poder local.

b. *La democratización funcional del Estado*

Pero la transformación del Estado promovida por la ley que comentamos se expresa en el cambio sustantivo de sus relaciones con la sociedad. En cierto sentido, la aprobación de la ley de bases de regionalización significa el inicio de una transformación del Estado político-representativo actual a un Estado político-funcional y el pasaje de un sistema exclusivamente democrático-partidario a otro democrático-participativo. Ello se promueve, como veremos en lo que sigue, a través de la combinación de métodos de representación y delegación así como de mecanismos de democracia representativa y directa.

En efecto, la ley aprobada ordena que las asambleas regionales se constituyan con un 40 0/o de representantes elegidos por la población de las regiones, un 30 0/o de alcaldes provinciales y un 30 0/o de delegados elegidos directamente por las organizaciones agrarias, laborales, empresariales y culturales de la región. De este modo, los mecanismos electivos territoriales (y partidarios) se combinan con los mecanismos electivos funcionales (de las organizaciones sociales) para la determinación del personal parlamentario regional. La importancia de lo señalado se incrementa, si se recuerda no sólo las funciones legislativas de

la asamblea, como su poder relativo a la aprobación del plan de desarrollo y el presupuesto regional, sino también su capacidad para nombrar entre sus miembros al Presidente del gobierno regional así como aprobar la composición del consejo ejecutivo del mismo.

Los mecanismos de participación son aún más amplios en los niveles subregionales. En efecto, en los consejos subregionales de desarrollo, la totalidad de sus miembros no pertenecen al sector público, salvo el responsable del órgano subregional. En dichos consejos, el 60 % de sus miembros son los alcaldes provinciales o distritales del ámbito y el 40 % restante delegados de las organizaciones económicas y sociales. Por otro lado, la ley no sólo dota a dichos consejos de amplias competencias sino que promueve formas concertadas de ejecución de los proyectos entre el sector público subregional, los municipios y las organizaciones correspondientes de la población.

Como se observa, los mecanismos de participación directa abiertos en la estructura regional son simultáneamente plataformas institucionales para la concertación político-social y la concertación económico-productiva. Ellos están en condiciones de generar un amplio proceso de cambios no sólo entre la sociedad y el Estado en el nivel regional sino originar presiones por cambios similares en la estructura de los gobiernos locales y en el gobierno nacional. En relación con ello, comienza a discutirse la conveniencia de una reforma de la ley de gobiernos locales que permita la participación funcional en diversas instancias del mismo así como el traslado en la sierra de sus competencias de gobierno a las comunidades campesinas. En el plano nacional, esa tendencia se expresa en los reclamos por introducir delegados de las instituciones económicas y sociales nacionales en el marco de una reconfiguración de la estructura parlamentaria así como por la creación de plataformas institucionales para la concertación económico-productiva.

El conjunto del proceso referido sin embargo no afectará tan sólo el actual patrón de relaciones Estado-sociedad, sino que

puede contribuir asimismo a un proceso de democratización interna de los partidos, las organizaciones sociales y empresariales y ampliar los espacios de acción y los accesos al Estado de las múltiples asociaciones de la población de los sectores rurales e informales urbanos. Como es fácil colegir, cuando el Estado "desciende" a los ámbitos comunales y locales las organizaciones de este nivel pueden vincularse con él e iniciar sus prácticas de participación y concertación en las decisiones públicas. De idéntico modo, la descentralización espacial del Estado presiona por la descentralización del conjunto de las organizaciones de la sociedad que, del mismo modo que el Estado, se encuentran fuertemente concentradas en la capital. La vinculación de los procesos de descentralización y democratización puede estar entonces en condiciones de abrir el Estado, sujetarlo al control de las organizaciones sociales, impulsar el compromiso de éstas en la dirección y ejecución de la estrategia de desarrollo, modificar la relación tradicional que contrapone la política con la vida social y generar una dinámica que asocie la democratización social con una nueva forma de gestión económica.

c. Acerca de la gestión del desarrollo

En vista de la amplitud de los campos inherentes al mejoramiento de la gestión del desarrollo, nos referiremos a continuación solamente a las tendencias abiertas por el proceso recientemente iniciado.

En primer lugar, la gestión político-democrática del desarrollo precisa de un cambio en la calidad del funcionamiento de las instituciones parlamentarias. Para ello, la experiencia no sólo peruana sino latinoamericana parece señalar la conveniencia del unicameralismo como forma de organización parlamentaria que evite la exasperante lentitud de sus procedimientos y decisiones asociadas a la existencia actual de dos cámaras. En el marco del proceso de regionalización del país parece necesario también examinar la posibilidad de un cambio en su composición de modo de introducir, en proporciones a determinar, parlamentarios provenientes de las regiones y eventualmente delegados de las

organizaciones gremiales, sociales y empresariales. Al propósito de garantizar su eficiencia concurren también las propuestas de cambio de sus reglamentos internos, de sus comisiones de trabajo, la mecánica de portavoces por grupo parlamentario, el mejoramiento de sus sistemas de asesoría técnica y una reducción de sus sesiones plenarias en favor de los trabajos de comisión. La orientación y la dinámica de la estrategia sugerida se combinan mejor con estos cambios que con el funcionamiento actual del sistema parlamentario.

En segundo lugar, la gestión del desarrollo sugerido hace imprescindible, en el caso peruano, reducir el proliferante número de ministerios y la compartimentación sectorial de su acción. La ley de regionalización ha iniciado ese proceso al concentrar en cinco secretarías (que operan como una suerte de ministerios regionales) las competencias y funciones de más de 12 ministerios centrales. Es en este sentido conveniente usar criterios de integración por afinidad de modo de unificar la dirección de los ministerios responsables de las políticas "sociales", "productivas" de infraestructura, etc. Ello hará posible el desarrollo conjunto de visiones y la definición de políticas comunes que unifiquen la acción sectorial asociando programas, proyectos y recursos presupuestales en el tiempo, el espacio y en la población concernida por ellas. Concurrentemente, ello promoverá la concentración de los consejos de ministros en los problemas fundamentales del desarrollo y los descargará del tratamiento de agendas interminables. Por cierto, ello supone un cambio en la naturaleza de los ministerios en favor de su rol político y técnico-normativo así como de la evaluación del resultado de sus acciones. Forma parte sustantiva de dichos cambios el establecimiento de una relación distinta entre planificación y economía que permita que los programas económicos de corto plazo se conviertan en la etapa inicial de los planes de mediano y largo plazo. Pero también tales cambios incluyen la superación de los ineficaces comités de coordinación intersectorial, acción que será favorecida por la integración de ministerios y la creación de secretarías ejecutivas dependientes para el manejo operativo de las decisiones de política acordadas.

En tercer lugar, resulta necesario asegurar la eficiencia de la conducción económica del Estado no sólo tomando decisiones respecto al área concernida por la acción de sus empresas sino generando mecanismos que permitan a éstas autonomía operativa, concertar su acción y organizarse como un sector diferenciado por holdings según líneas de actividad. La vinculación permanente de la dirección política de los ministerios y del INP y el equipo económico con los responsables de las empresas públicas industriales, financieras, comerciales y de servicios así como con los responsables del Banco Central de Reserva y la Superintendencia de la Banca y Seguros hará posible concertar la actividad económica del Estado, procesar la información disponible y reorientar las decisiones si ello se revela necesario. Como es natural, ello facilitará la acción concertadora del Estado con el sector privado, cooperativo y laboral y asegura la consistencia del manejo de los reguladores económicos.

concertación

En cuarto lugar, y tal como señalamos anteriormente, se vuelve necesario iniciar progresivamente la construcción de mecanismos de concertación económico-productivos en una inicialmente reducida relación de líneas de crecimiento esenciales. Es necesario en este sentido evitar la constitución de grandes asambleas deliberativas entre el Estado y los agentes económicos y sociales aún cuando en el futuro, y sólo para la discusión de la filosofía y los lineamientos más generales de los planes, se precise de la existencia de instituciones estables. Los procesos de concertación en los niveles comunales, locales y subregionales contribuirán gradualmente por su parte a generar una dinámica expansiva y a la ulterior adopción de aquella como un método estable de regulación de la estrategia de desarrollo.

Finalmente, la participación organizada de los trabajadores en las empresas públicas, en el Consejo Nacional de Desarrollo y en la organización nacional del sistema financiero, así como la presencia de delegados de organizaciones sociales y empresariales en los niveles consultivos de la administración pública

contribuirán a la necesaria asociación de intereses del Estado con los agentes de la sociedad y permitirá actuar sobre los problemas corrigiendo las decisiones que la experiencia revela equivocadas.

El conjunto de procesos antes descritos se enfrentará en el futuro, como se enfrenta ahora, a naturales resistencias y en su desarrollo es indudable que se cometerán errores de distinta importancia y dimensión. Al final de cuentas, ellos son inevitables porque inevitablemente los errores acompañan las experiencias sociales de cambio. Promover el desarrollo de la descentralización, la democratización y la concertación económica productivas es, sin embargo, una tarea decisiva no sólo para el éxito de la estrategia sino para el propósito de mejoramiento de la calidad de la vida social que le es inherente.

LA INTERDEPENDENCIA DE LAS REFORMAS PRODUCTIVA Y POLITICA

Es inherente a la estrategia sugerida el inicio y desarrollo simultáneo de los procesos orientados a la reforma de la estructura productiva y a la reforma del Estado. Siendo el Estado el eje vinculatorio de ambas reformas, resulta crucialmente decisivo que las fuerzas sociales y políticas que lo dirijan diseñen, al menos en sus contenidos básicos, un conjunto de criterios que les permitan articular el sentido de ambos procesos promoviendo su complementariedad, retroalimentación, compensación y balance global. En este sentido, aunque ambos procesos guardan una relativa autonomía por la distinta naturaleza de su contenido, las diversas formas en que organizan los intereses sociales y la diferente impronta sociopolítica que los promueve, ellos deberían ser sometidos a ciertas relaciones "normativas" definidas por la voluntad política gobernante. No se desconoce, al señalar lo anterior, el carácter inevitablemente desigual de los ritmos de ambas reformas así como sus eventuales tensiones,

conflictos y desequilibrios. Será necesario, sin embargo, trazar una estrategia deliberadamente orientada a guardar un balance de conjunto que permita la gobernabilidad global del proceso de cambios. Ello se vuelve imperativo si se repara en las dramáticas condiciones económicas y políticas que definen la línea de base de los procesos de reforma y en la evidente contradicción entre las necesidades sociales acumuladas y los escasos recursos disponibles para satisfacerlas en las primeras fases de desarrollo de la nueva estrategia.

Como no podemos detenernos ahora en la definición precisa de los criterios que pueden orientar el manejo de ambas reformas, quiséramos más bien señalar a continuación tres conflictos previsible y las formas en que ellos eventualmente pueden ser enfocados a los efectos de mantener el equilibrio general del proceso de cambios. Estos ejemplos ilustrativos nos permitirán mostrar el sentido de las relaciones de complementariedad, compensación y balance que según nuestra opinión, deberían regular la conducción de ambas reformas.

Como hemos señalado, la redistribución de los ingresos es un eje esencial de la estrategia de crecimiento y reestructuración productiva. Las necesidades básicas insatisfechas y acumuladas en amplios sectores de la población así como los conocidos estilos de comportamiento de las organizaciones populares hacen previsible la emergencia de demandas por incrementos de ingreso de un volumen y nivel mayor que los recursos inicialmente disponibles por el Estado. Como hemos señalado también, la capacidad de oferta real del aparato productivo así como su dependencia de insumos, bienes intermedios y bienes de capital importados desaconsejan proceder a una radical política de redistribución de los ingresos que rápidamente presionaría sobre el sector externo. Siendo ello así, se configura entonces de modo inevitable, si no se genera un estado de conciencia política difícilmente previsible en el presente, un conflicto real o una tensión objetiva entre tales demandas sociales

y la capacidad del Estado para satisfacerlas. Planteado en estos términos, las demandas por ingreso no tienen en el plano económico una respuesta convincente. Por ello, el diferencial entre el monto de la demanda y el monto de los ingresos distribuíbles precisa ser satisfecho en un plano que no es económico sino político. Nos referimos con ello a distintos satisfactores, o a una combinación de ellos, que pueden cubrir el diferencial existente. Si las necesidades de la población no sólo son "económicas" sino también sociales, políticas y culturales, será necesario buscar en estos planos diversas modalidades subjetiva y realmente "compensatorias". Siendo diversas las modalidades que se pueden encontrar, resulta evidente que todas ellas tienen un componente común: el incremento de las oportunidades de organización, participación y representación de los intereses populares en diversas instancias del proceso de toma de decisiones del Estado. En este sentido entonces una demanda insatisfecha en el plano de la estrategia económica puede ser compensada o cubierta, al menos parcialmente, en el plano de la reforma democrática del Estado.

Pero esas relaciones compensatorias no sólo pueden establecerse entre los procesos orientados al logro de las dos reformas propuestas sino también al interior de cada uno de ellos. Otro ejemplo puede ilustrar el sentido de esta afirmación. Es evidente que la concertación de precios y salarios o de inversión y producción, dado el desigual nivel de organización institucional de los intereses sociales y el plano nacional en que se toman decisiones, disminuye las posibilidades de participación política de las organizaciones populares que como las comunidades campesinas, los pequeños agricultores o los productores informales no tienen instrumentos organizativos de carácter nacional. Si bien el Estado puede y debe tomar en ese nivel la representación de dichos intereses, ello no satisface evidentemente las demandas de presencia y participación directa ni asegura que los intereses sociales "representados" encuentren su más adecuada expresión. La previsión de estas eventualidades debería conducir, por tanto, a asociar los mecanismos nacionales de concertación con mecanismos de participación o concertación en los

niveles locales y subregionales de la organización del Estado, que son las instancias del poder descentralizado funcionales al tamaño local o subregional de las organizaciones sociales citadas. En otros términos, las carencias inevitables de los procesos de concertación de nivel nacional, inevitables por un largo plazo en la medida que se mantenga la desigualdad del tamaño de las organizaciones sociales, pueden ser cubiertas vía la generación de mecanismos comunales, locales o regionales de concertación como por una política de diálogo permanente entre el Estado y las organizaciones de nivel "superior" de los referidos sectores sociales.

② Otras situaciones igualmente conflictivas pueden surgir del ritmo desigual de los procesos de desarrollo de ambas reformas. En efecto, la creación de poderes regionales puede realizarse en el marco de una situación caracterizada por la carencia de recursos suficientes para sus programas de desarrollo, o el escaso número de del personal técnico-administrativo o empresarial y gerencial con capacidad para realizarlos. Por cierto no es posible para nosotros definir con precisión el conjunto previsible de medidas que permitan enfrentar estas situaciones. Resulta evidente que la descentralización política del Estado pone en el orden del día la planificación y el desarrollo económico regionales, asuntos sobre los cuales ni los conocimientos ni las experiencias nacionales acumuladas son suficientes. Por ello no es irracional prever la emergencia de conflictos no sólo entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional sino entre las estrategias regionales y nacional de desarrollo. Ciertamente se pueden prever diferentes combinaciones de medidas para regular esos conflictos tales como modificar los procesos de elaboración de los planes de desarrollo o la definición de los presupuestos nacionales con la participación directa de las secretarías de planificación y presupuesto de las regiones; orientar un volumen determinado de recursos externos y de la cooperación técnica internacional hacia el apoyo a la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo regional; modificar el destino de los fondos de compensación regional, etc., etc. En realidad, son múltiples las alternativas examinables en este campo. Pe-

ro lo que importa aquí no es sugerir uno u otro modo de acción sino prever más bien la ocurrencia de conflictos y sugerir la conveniencia de un sistema de equivalencias, compensaciones, o balances en el manejo de las estrategias productivas y políticas.

Por cierto, las relaciones entre los procesos de reforma no tienen un carácter exclusivamente compensatorio. Ellas pueden y de hecho deberían ser relaciones de complementariedad y retroalimentación. En el primer sentido es claro que una estrategia de desarrollo basada en la ampliación del mercado interno y la integración espacial del aparato productivo será mejor servida si los instrumentos institucionales del poder se descentralizan y los actores económicos y políticos del interior del país acceden a mecanismos de decisión transferidos a su ámbito de actuación. En el segundo sentido resulta evidente, por ejemplo, que una política sostenida de precios remunerativos, cambio técnico, incremento de ingresos, etc., dirigida a los productores y al agro serrano incrementarán las adhesiones a la reforma descentralizadora y democrática del Estado y harán más intensas las motivaciones por participar directamente en los mecanismos del gobierno subregional o regional.

Como se observa de los ejemplos anteriores, que evidentemente pueden multiplicarse, lo que reclama el desarrollo del proceso de cambio en sus complejas fases iniciales es una aguda conciencia en las fuerzas sociopolíticas que conducen el Estado de la necesidad de gobernar las interacciones entre la reforma productiva y el sistema político. Dada la línea de base sobre la cual se instala el proceso de cambios, resulta evidente la asimetría de las relaciones entre ambas reformas. En otros términos, es sumamente improbable que en las primeras fases del proceso, los recursos económicos disponibles estén en condiciones, en el campo que le es propio, de satisfacer las demandas sociales.

Por ello son los recursos del poder disponible, tanto en el plano de la participación real de los grupos sociales como en el plano de las recompensas simbólicas, los medios a emplearse para

mantener el equilibrio de conjunto, siempre precario, del proceso de cambios.

Como se observa, se está previendo un escenario de limitaciones, penurias y austeridades que por su propia naturaleza exigen no sólo un alto grado de conciencia y flexibilidad en el manejo del proceso sino un alto grado de autoridad sociopolítica en el Estado y su grupo dirigente. Como es evidente, ello exige cambios drásticos en los estilos y hábitos de la clase política y en su relación con el país que generen un clima de diálogo, transacciones y acuerdos de ancha base. Pero ello exige también un cambio en la percepción de los plazos de desarrollo de la experiencia basado en la difícil combinación del radicalismo de los fines con el reformismo de los medios que es algo así como elegir la paciencia como la mejor definición operativa de la prisa. Parece inevitable que un proceso progresivo, selectivo y concertado se constituya en el camino de tránsito obligado entre la situación actual del país y el logro de los objetivos de la estrategia planteada.

El carácter progresivo del proceso de desarrollo será mejor entendido si se advierte que, aun en el caso de soluciones drásticas del problema de la propiedad de los grupos oligopólicos de la industria o de cambios institucionales profundos en el sistema político, éstos no resuelven por sí mismos los complejos problemas asociados a la construcción de un nuevo modelo de acumulación y desarrollo económico ni permiten, al menos en plazos históricos breves, autocentrar la estructura productiva, asegurar un crecimiento sostenido del producto y el ingreso, integrar el mercado y “espacializar” la producción, etc., etc. Estas tareas, por su propia índole, no son reducibles a cambios de propiedad y organización institucional y precisan para su cumplimiento no sólo de políticas diferenciadas sino también de un largo plazo de maduración histórica. Sin duda, si tales cambios se produjeran, dependiendo por cierto de las formas de su realización como de un complejo conjunto de factores no sólo nacionales sino internacionales que no podemos analizar aquí, generarían condiciones que pueden, o no, acelerar el pro-

ceso de reformas planteadas. Ello, sin embargo, como hemos visto, no liberan al país de un largo proceso de reconstrucción económico ni le ahorran los extraordinarios esfuerzos que debe comprometer para el logro de ese objetivo.

La progresividad, selectividad y concertación del manejo político sugerido adquieren su verdadero sentido si son asociados a la construcción igualmente progresiva de una nueva mediación ideológico-política entre gobernantes y gobernados. Nos referimos con ello a la generación de una suerte de ideología nacional del desarrollo democrático y de referentes políticos y económicos muy precisos que sirven al país para medir o evaluar constantemente la corrección o eficacia de los procesos en curso, definir las metas sobre cuya existencia se mida el esfuerzo y la participación colectiva y promover la concertación y la disciplina social como instrumentos básicos de la experiencia. Si bien estos valores, métodos y condiciones son congruentes con la naturaleza de la estrategia planteada, son muy escasos aún los signos de su existencia actual o de su producción futura. Comenzar a construirlos ahora es entonces uno de los más notables desafíos abiertos a la sociedad peruana y a su clase política y una condición esencial para la viabilidad de la estrategia planteada.

La decisión de adoptar una nueva estrategia de desarrollo en el Perú es una decisión de naturaleza política. Como tal, ella depende no sólo de la conciencia de los hechos, que se hacen cargo del poder en la sociedad, sino también de los intereses de las élites económicas y políticas de la sociedad peruana. Se trata de una experiencia que sólo se puede entender si se reconoce que los intereses de las élites económicas y políticas en el mundo han cambiado de forma absoluta. El Perú no es una excepción en este sentido. Los intereses económicos y políticos de las élites peruanas se han transformado en la medida en que se ha transformado la estructura de la economía peruana. La percepción que se tiene de los hechos políticos y económicos de la sociedad peruana es el resultado de la percepción que se tiene de los hechos económicos y políticos de la sociedad peruana. La percepción que se tiene de los hechos políticos y económicos de la sociedad peruana es el resultado de la percepción que se tiene de los hechos económicos y políticos de la sociedad peruana.

IV.

LA CONSTRUCCION POLITICA DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

La relación entre la estrategia de desarrollo y la política es una relación de naturaleza política. Como tal, ella depende no sólo de la conciencia de los hechos, que se hacen cargo del poder en la sociedad, sino también de los intereses de las élites económicas y políticas de la sociedad peruana. Se trata de una experiencia que sólo se puede entender si se reconoce que los intereses de las élites económicas y políticas en el mundo han cambiado de forma absoluta. El Perú no es una excepción en este sentido. Los intereses económicos y políticos de las élites peruanas se han transformado en la medida en que se ha transformado la estructura de la economía peruana. La percepción que se tiene de los hechos políticos y económicos de la sociedad peruana es el resultado de la percepción que se tiene de los hechos económicos y políticos de la sociedad peruana.

La relación entre la estrategia de desarrollo y la política es una relación de naturaleza política. Como tal, ella depende no sólo de la conciencia de los hechos, que se hacen cargo del poder en la sociedad, sino también de los intereses de las élites económicas y políticas de la sociedad peruana. Se trata de una experiencia que sólo se puede entender si se reconoce que los intereses de las élites económicas y políticas en el mundo han cambiado de forma absoluta. El Perú no es una excepción en este sentido. Los intereses económicos y políticos de las élites peruanas se han transformado en la medida en que se ha transformado la estructura de la economía peruana. La percepción que se tiene de los hechos políticos y económicos de la sociedad peruana es el resultado de la percepción que se tiene de los hechos económicos y políticos de la sociedad peruana.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SERVICIOS SOCIALES
INVESTIGACIONES Y SERVICIOS SOCIALES

El presente informe tiene por objeto describir el estado de la salud pública en el país durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1970 y el 31 de diciembre de 1971. Los datos fueron obtenidos de los registros de los hospitales, de los centros de salud y de los servicios de atención primaria de salud. Se han considerado los principales problemas de salud que afectan a la población, así como las medidas que se han tomado para su control y prevención. El informe está dividido en tres partes: la primera describe el estado de la salud pública en el país; la segunda describe las principales enfermedades que afectan a la población; y la tercera describe las medidas que se han tomado para su control y prevención.

La decisión de iniciar una nueva estrategia de desarrollo en el Perú es una decisión de naturaleza política. Como tal, ella depende no sólo de la conciencia de los grupos que se hagan cargo del poder en la década de 1990 sino de los intereses de los actores sociales y políticos de la sociedad peruana. Si bien el país experimenta una de esas raras (por escasas) situaciones en que las estrategias diseñadas en el pasado han mostrado sus "límites absolutos", ello no significa, en modo alguno, que la estrategia planteada sea necesariamente optada en el curso de los próximos años. Que ello ocurra dependerá crecientemente de la coincidencia objetiva que se establezca entre sus contenidos y la percepción que de sus propios intereses tengan los actores sociales y políticos mayoritarios en el país. Por lo anterior, desarrollar y difundir los contenidos de aquella y participar en la construcción del marco perceptivo de éstos constituye una necesidad política a satisfacer para los efectos de hacer viable la opción por la estrategia y lograr el compromiso mayoritario de la población con su desarrollo. Esta no es sino una manera de reconocer que las condiciones adecuadas para impulsar y desarrollar la estrategia deberán ser construidas en un laborioso proceso político orientado al cambio de los contenidos de conciencia social, a la redefinición de los intereses de los actores y a la promoción democrática de nuevas formas de agregación sociopolítica.

La relación entre la estrategia planteada y los intereses de los actores sociopolíticos puede ser examinada, entre otras, de dos maneras: primero, mostrando los vínculos existentes entre los contenidos de aquella y los intereses de estos; segundo, reconociendo las condiciones sociopolíticas en que se pueden apoyar hoy los esfuerzos orientados a promover la estrategia.

Si se repara en los contenidos de las dos reformas propuestas como ejes de la estrategia pronto se advierte su congruencia no sólo con los llamados intereses objetivos de las múltiples organizaciones populares que operan en los sectores rural tradicional, rural moderno e informal urbano así como la población del interior del país sino con los precisos contenidos de sus

reclamos actuales. En cierto sentido, esa congruencia es inevitable dado que la estrategia pretende revertir la relación de subordinación de estos sectores respecto del sector urbano moderno así como la estructura centralista del Estado. Resulta claro, sin embargo, que dichas organizaciones y poblaciones, por razones conocidas, no disponen de la densidad organizativa, recursos económicos y capacidad de presión política necesarios para hacer gravitar por sí mismas el curso político del país en el sentido de sus intereses y de los contenidos de la estrategia. Por ello, la viabilidad sociopolítica de la estrategia está asociada a la promoción de alianzas de intereses entre las organizaciones citadas anteriormente y aquellas que operan dentro del sector urbano moderno sin disponer de la dirección o el control del poder económico y político nacional. En este sentido, como los contenidos de la estrategia consultan y expresan los intereses de porciones considerables de los pequeños y medianos empresarios privados así como de los trabajadores que operan dentro de los niveles del ingreso mínimo legal o actúan en el mayoritario mundo de las organizaciones sindicales de las pequeñas y medianas empresas industriales es posible esperar una ampliación de la base social del proyecto de cambios. Por esa misma razón, los grupos político-técnicos y los grupos profesionales e intelectuales asociados a las dos fuerzas político-populares más importantes, así como la empleocracia pública, están en condiciones de ser comprometidas por los contenidos de la estrategia. Concurrentemente, el objetivo contenido de ésta así como la influencia que ejercen los grupos antes citados en los sindicatos de las grandes empresas generan las condiciones para lograr el compromiso político de la mayoría del movimiento laboral.

Siendo todo ello necesario para ensanchar el campo de agregación de los intereses sociales en torno a la estrategia, resulta imprescindible sin embargo promover en el plano político la asociación de las dos fuerzas político-populares más importantes e intensificar transformadoramente sus vínculos con los movimientos sociales expresivos de los distintos intereses nacionales. Ello no puede realizarse sin que se produzcan cambios no-

tables en los modos del quehacer político orientados en el sentido del diálogo, las transacciones y los acuerdos. Esta no es una tarea ciertamente sencilla y tampoco puede garantizarse exclusivamente por el solo desarrollo de la conciencia y la cultura política democrática. En efecto, sin la construcción igualmente progresiva de una cultura nacional del desarrollo no es posible esperar cambios de la envergadura requerida por la estrategia. Este desafío es tanto más notable cuanto en el Perú el discurso del poder y el discurso del desarrollo no han seguido el mismo camino. En este sentido, la creación de una cultura del desarrollo orientada por los valores de la reestructuración productiva, el crecimiento y la distribución, el aumento de la productividad, la eficiencia de la gestión administrativa y empresarial y la disciplina social es tan importante como el desarrollo de los valores de la equidad, la autonomía, la descentralización y la participación política. La construcción de una cultura del desarrollo y de una cultura democrática en realidad son dos dimensiones de un laborioso proceso de transformación ideológica de la conciencia nacional sin el cual no es posible esperar el desarrollo de un nuevo sentido de la política ni nuevas prácticas orientadas a la agregación y síntesis de los intereses sociales.

La coalición y las nuevas síntesis de los intereses sociales no son sin embargo sólo medios para la elección de la estrategia y su desarrollo sino condiciones políticas indispensables para vencer las resistencias que el proceso de cambios puede encontrar en los grupos económicos más poderosos del país. Como ha sido insinuado anteriormente, la estrategia no supone per se una política de nacionalizaciones de los grupos oligopólicos de la industria aunque, obviamente, tampoco la descarta. En este sentido, resulta deseable emprender un camino de negociaciones que permitan, por el manejo de incentivos, una modificación del patrón de comportamientos de los grandes empresarios nacionales. Esa negociación, sin embargo, requiere como condición indispensable la disposición de un amplio poder político-social por parte de los grupos que desde el Estado democrático impulsen la estrategia. Ese poder sólo puede consistirse por la asociación de intereses sociales y de acuerdos po-

líticos de gran escala entre las fuerzas partidario-populares más importantes. Es ese mismo poder político, democrático y nacional, que consulta, integra y expresa los intereses de la Fuerza Armada, el que puede permitir vencer las resistencias que se encuentren en el curso de las negociaciones con los grupos económicos más poderosos y/o producir, por medios democráticos, las transformaciones inherentes a la estrategia. El manejo cuidadoso de los balances entre las reformas y una conducción firme que sortee o resuelva los complejos problemas que acompañarán las primeras fases del proceso permitirán que los resultados previsibles de las políticas sugeridas, la verificación popular de la progresiva mejora de sus condiciones de vida y el inherente potencial autoexpansivo del proceso aseguren bases más sólidas para su ulterior desarrollo.

Las reflexiones anteriores, como se observa, han partido de la relación entre los contenidos de la estrategia y los intereses de los actores para progresivamente internarse en las condiciones que la pueden hacer posible. Otro modo de acercarse al problema planteado en esta sección es inquirir acerca de si existen hoy, en las concretas condiciones del presente, las condiciones de posibilidad de la estrategia. En términos más precisos, ¿es posible construir hoy una aleación política de fuerzas democráticas y populares capaz de orientar el desarrollo de la estrategia planteada? Es evidente que la pregunta anterior, siendo decisiva, no puede ser respondida de modo asertivo en el presente ensayo. Y no puede serlo porque ella remite al complejo campo de las prácticas sociales, los hábitos políticos, las orientaciones culturales, los conocimientos existentes, las opciones ideológicas, los poderes relativos y los diversos patrones de interacción entre la multiplicidad de organizaciones que operan en la sociedad peruana. La complejidad de este campo problemático es tal que sólo el ejercicio de la ingenuidad podría producir una respuesta definitiva. Ello no inhibe sin embargo la exploración y el análisis de situaciones y tendencias que marcan el comportamiento de los actores sociales y políticos y pueden eventualmente construir las condiciones adecuadas para la producción de un nuevo tipo de desarrollo en el Perú. Por ello, reconocien-

do el carácter contencioso o discutible de las opiniones siguientes, procederemos a señalar aquellas situaciones y tendencias en que puede apoyarse la posibilidad política de un cambio en las orientaciones del desarrollo del país.

En primer lugar, resulta evidente en el Perú la existencia de una conciencia relativamente generalizada en torno a la cobertura, profundidad e intensidad de la "crisis". En la atmósfera pública como en las conversaciones privadas se ha desarrollado la idea de que el país no puede continuar funcionando como ahora lo hace y los presagios acerca del futuro se encuentran saturados por sentimientos de inseguridad, de temor o de amenaza. Esa atmósfera psico-social que envuelve la vida cotidiana es la expresión colectiva de los problemas descritos cuantitativamente en la primera sección del documento y se relacionan directamente con los patrones de violencia política y urbana subjetiva y diariamente experimentados por la población y referidos igualmente en esa misma sección. El ritual de las encuestas semanales en este sentido no hace otra cosa que indicar la percepción socialmente extendida acerca de la crisis de la economía, de la sociedad, del Estado y de las relaciones humanas en el país.

En segundo lugar, en sectores numerosos de la clase política y de su mercado público, proporción de la población ciertamente menor que la implicada en el párrafo anterior, se desarrolla igualmente la conciencia del fracaso de las dos estrategias económicas desarrolladas en los últimos trece años para enfrentar la crisis y se inicia la búsqueda ansiosa y desordenada de una nueva forma de orientar y manejar la economía. En una menor proporción, se ha iniciado la crítica de los estilos de concebir y practicar la política y, aún cuando en forma nominal, se reclama ahora un cambio profundo en la cultura y los hábitos del comportamiento público. Acaso por ello en los últimos años la evocación de los "diálogos", la "concertación", de los "acuerdos nacionales" se hace recurrente sin que ello se traduzca necesariamente en iniciativas o esfuerzos sistemáticos para su logro. En este plano, es una reducida minoría aún la que rela-

ciona la práctica habitual de la política y los fracasos en las estrategias económicas.

En tercer lugar, en los últimos años se está produciendo gradualmente un cambio en los contenidos de los reclamos de las organizaciones populares que, en cierta medida, son congruentes con ciertos contenidos de la estrategia propuesta. Esos reclamos, no por azar, provienen esencialmente de los excluidos sectores populares socialmente mayoritarios pero con menor capacidad de expresión y participación política. Muestras de ello son las demandas de las organizaciones agrarias contra la importación de alimentos y a favor de precios remunerativos; aumento de los créditos al campo con menores tasas de interés; presencia en los sistemas de comercialización; apoyo técnico; demandas de insumos, pesticidas y maquinaria agrícola, etc. Lo son también las demandas de las asociaciones de productores informales por crédito, capacitación técnica, concertación con el Estado. A tales reclamos se ligan ahora las asociaciones de pequeños y medianos propietarios privados industriales demandando por su parte una nueva forma de industrialización que incorpore sus intereses y reconozca sus prácticas, registradas por nosotros en la tercera sección del presente documento. De un modo aún no conclusivo, en las comisiones de plan de gobierno de las dos fuerzas políticas populares se abre paso igualmente la discusión acerca de otra estrategia de desarrollo que hace de la reestructuración productiva y la reforma del Estado sus ejes definitorios. Ellas, sin embargo, no influyen aún de modo decisivo en la conciencia y en la práctica de sus dirigencias partidarias y sus representantes parlamentarios.

En cuarto lugar, en las miles de organizaciones "de base" como en las militancias de las dos fuerzas políticas populares más numerosas, cuyo desarrollo se produjo en los últimos 20 años, existe una enérgica oposición al retorno al poder de las fórmulas liberales de manejo de la economía y de los grupos socialmente más poderosos y afluentes. La reconquista del poder por esos grupos y la ejecución de sus fórmulas se percibe por las organizaciones de base como el término del proceso de organi-

zación y participación popular que les permitió presionar al Estado y desarrollar sus estrategias de supervivencia. Ello por cierto sólo da cuenta del rechazo de una forma de ejercicio del poder y de gobierno de la economía que no se asocia aún con una preferencia positiva y expresa respecto al desarrollo de una estrategia alternativa.

Pero otros procesos que pueden ser decisivos, según nuestra opinión, comienzan a desarrollarse en un plano implícito pero de fundamental importancia política pues se sitúan en los contenidos de la conciencia que tienen ciertos grupos político-técnicos (de relativa cercanía a las dirigencias partidarias de las dos fuerzas políticas populares más importantes) acerca de sus propias visiones del país y de sus opciones ideológicas. Como es obvio, el carácter inconcluso de esos procesos y el plano en que se desarrollan nos impide afirmar su existencia con la misma seguridad (o más bien la misma inseguridad) con que dimos cuenta de las anteriores condiciones y procesos, para los cuales, sin duda, las evidencias "objetivas" son mayores. Los cambios se producen en relación con el sentido de sus opciones "nacionalistas" o "socialistas".

Ensayemos una somera aproximación a sus contenidos. En primer lugar, ellos tienen que ver con las nociones de Estado, propiedad, clases, política, democracia, desarrollo, etc., que, como se observa, forman parte constitutiva de su mirada del país y de sí mismos y tienen una esencial relación de sentido con los contenidos de la estrategia propuesta.

La noción de Estado experimenta en esos grupos un cambio notable en su contenido. Se está abandonando en este sentido las convencionales definiciones que lo convertían en el instrumento de una clase o de una ideología y que, por ello, debía ser apropiado o conquistado por la fuerza o la violencia. Se abandona, igualmente, las nociones en torno a su supuesta unicidad o a su inequívoco poder sobre la sociedad y, como consecuencia, se descarta igualmente las ingenuas ideas en torno a su centralidad absoluta como instrumento de transformación

o desarrollo. En un sentido concurrente, se supera la percepción de su condición de representante absoluto de la nación o de los intereses atribuidos a ésta, al tiempo que la política de estatizaciones, fundamentada en aquella percepción, es rápidamente cuestionada. Este proceso de relativización del Estado se acompaña de crecientes percepciones acerca de la complejidad de sus escenarios y de la presencia conflictiva en ellos de distintos sujetos, intereses y lógicas. La superación de la idea de su unicidad lesiona, como es evidente, todas y cada una de las ideas asociadas en la concepción tradicional. Como es "natural", ello ha permitido una transferencia del interés, antes concentrado en él, hacia la sociedad. La visión "Estado-céntrica" es desplazada ahora por una visión "societarista".

La noción de propiedad sufre cambios similares. Estos grupos advierten la creciente ineptitud de ese concepto para dar cuenta de la complejidad de las diferencias económicas, sociales y políticas en el país y por ello son conducidos a reconocer el rol que en la producción de estas diferencias juegan las dimensiones tecnológicas, las relaciones de intercambio, los accesos al Estado, las matrices étnico-culturales, el desarrollo de los conocimientos, etc. Como es evidente, ello se asocia con una nueva visión de las clases sociales, de las relaciones entre ellas y de su vinculación con los procesos políticos. Como en el caso anterior, esta noción pierde su antiguo poder como forma determinante de la organización social, de la asociación política o de la preferencia ideológica. La percepción de la autonomía de cada una de estas dimensiones o ámbitos de la acción social se asocia con un interés mayor por sus específicos procesos constitutivos y orienta la mirada política hacia las diversas formas de organización de la población como son las asociaciones, movimientos, frente, gremios, corporaciones, etc. complejizando así la visión de la dinámica sociopolítica. El tardío proceso de secularización de la conciencia política en estos grupos se vincula, como es obvio, con el abandono de la idea de la democracia como forma transitoria de representación política, como coartada política o como instrumento inevitable de la desigualdad social, al tiempo que los presiona al reconocimiento de

los valores de la pluralidad, la autonomía política y las libertades ciudadanas. Simultáneamente, las estrategias de clase y partido comienza a remplazarse por tímidas aún estrategias de “frente único” o de “bloque nacional popular”, consecuencia inevitable de la pérdida de centralidad de “la clase” y “el partido”. Asociado a ello se produce la revalorización inicial del “diálogo”, “la concertación” o los “acuerdos nacionales”. En este contexto, el reconocimiento “del otro”, la verificación de la existencia legítima de intereses distintos y de la complejidad de los problemas, los orienta a descartar las antiguas ideas de sujetos preconstituídos o de ideologías inmanentes, originando la curiosidad por distintos estilos de presencia, relación y acción pública orientadas a la construcción de sujetos sociopolíticos. Concurrentemente, la ampliación de su visión del país los induce a advertir la importancia de los roles que en el desarrollo nacional pueden jugar los pequeños, medianos e incluso grandes propietarios privados y el espacio regulado que puede ocupar la inversión extranjera.

↳ Todo ello modifica su visión del desarrollo y el rol central que en él jugaban los procesos de nacionalización. Como se sabe, este último concepto era definido en la visión tradicional por la estatización de empresas. Como es lógico, esta opción se basaba en la identificación unívoca de Estado y nación y de ésta con “el partido” o “la clase”. Con los cambios en curso, la opción se ha invertido de modo que lo que antes era el sujeto de las nacionalizaciones, el Estado, se ha convertido en el objeto a nacionalizar. En ese mismo plano, la nacionalización del Estado es pensada como la conversión de éste en un espacio de intercambios, encuentros y acuerdos entre los sujetos constitutivos de la nación y en un objeto a regular por la sociedad a través de métodos democráticos.

Pero los cambios tienden a ser más profundos aún porque las nacionalizaciones de stocks, es decir, de activos, empresas y propiedades cede el paso a una idea de nacionalización de decisiones, procesos, flujos, relaciones, tecnologías, términos de intercambio. Por ello, esos grupos demandan ahora la “nacio-

nalización” de la estructura y los procesos productivos, de la composición de la oferta y la demanda, del ahorro y la inversión, etc.

Si nos hemos detenido en el tardío proceso de secularización de las visiones políticas de estos grupos es por la importancia que ellos tienen en un país de fuertes tradiciones políticas “fundamentalistas”. Pero también por la progresiva influencia que esos grupos ejercen sobre los liderazgos partidarios de las organizaciones políticas populares, como por las disposiciones abiertas por esas visiones a los contenidos de la estrategia planteada.

Ahora bien, la estrategia de desarrollo sugerida no sólo precisa de voluntad política, capacidad técnica de realización o disposición para la toma de decisiones transformadoras. Cada uno de estos factores, siendo necesarios, son insuficientes si no son respaldados por una vasta coalición de fuerzas políticas y sociales no sólo partidarias sino también gremiales, empresariales y culturales. Para el logro del mayoritario respaldo político-social de la estrategia de desarrollo planteada, así como para la estimulación de una participación popular consciente, dinámica y expansiva, es preciso, según nuestra opinión, superar definitivamente y en el más corto plazo posible, dada la naturaleza de la situación que vive el país, el patrón irracional de relaciones que ha opuesto hasta ahora a las fuerzas políticas populares mayoritarias. Aun cuando algunas tendencias se advierten en este sentido, nada asegura hoy, sin embargo, su realización inmediata.

Por ello no es posible para nosotros concluir afirmando la viabilidad política de un nuevo tipo de desarrollo para el país. Ello dependerá, al final de cuentas, de la voluntad, la creatividad, el esfuerzo y la audacia política de los grupos y organizaciones habitados por los valores de la equidad, la autonomía y la justicia que informan al estilo de desarrollo planteado en el presente documento.

DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN
CEDOC
21 MAR 1989

El presente documento
se encuentra en el archivo
de la biblioteca de la
Universidad Nacional de
San Marcos, Lima, Perú.
Fecha de depósito: 21/03/89
Firma: [Illegible]

CENTRO DE DOCUMENTACION
CEDEP

N° 062 21 MAR. 1989

La impresión de este libro
estuvo a cargo de VIDEO IMPRES S.A.
Pasaje Olaya 139, Of. 305 - Lima 1
Talleres: Francisco Gutiérrez 656 - Parque Unión,
Lima, 1, Telf. 619072
Febrero, 1989

SERIE: AVANCES CEDEP

1. **Participación en decisiones**
Carlos Franco.
Lima, 1979. 34 págs. (mimeo)
2. **Modelos societarios, participación y personalidad**
Carlos Franco
Lima, 1980. 22 págs. (mimeo)
3. **Las estrategias de participación en América Latina**
Francisco Guerra García.
Lima, 1981. 20 págs. (mimeo)
4. **EL AGRO COSTEÑO: modalidades empresariales asociativas.**
Arturo Chávez, Manuel Morón y otros.
Lima, 1988. 137 págs.
5. **PERU Y AMERICA LATINA: modelos societarios y estrategias de participación**
Carlos Franco, Francisco Guerra García.
Lima, 1988. 103 págs.
6. **EL PERU DE LOS 90: un camino posible**
Carlos Franco
Lima, 1989. 106 págs.

PEDIDOS:

Av. José Faustino Sánchez Carrión 790
Magdalena del Mar - Lima, 17
Telf. 62-9833



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACION

cedep

UNMSM-CEDOC