



01167 2  
2ej-

**DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**Facultad de Ingeniería**

**PLANIFICACION Y DESARROLLO EN EL PERU:  
(UNA DESCRIPCION POLITICO-ECONOMICA)**

**TESIS CON  
FALLA DE CRIGEN**

**JOSE LAINES/FERNANDEZ ZARATE**

**T E S I S**

**PRESENTADA A LA DIVISION DE ESTUDIOS DE  
POSGRADO DE LA**

**FACULTAD DE INGENIERIA**

**DE LA**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**COMO REQUISITO PARA OBTENER**

**EL GRADO DE**

**MAESTRO EN INGENIERIA**

**(PLANEACION)**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**OCTUBRE DE 1992**





## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## CONTENIDO

I.	INTRODUCCION	1
1.1	Importancia	3
1.2	Planteamiento de la problemática	3
1.3	Objetivos	5
II.	REFERENCIAS DEL PERU	6
2.1	Ubicación geográfica	6
2.2	Descripción del territorio	6
2.3	Estructura general del Perú	7
2.4	El Perú en cifras	14
2.5	Estrategias de desarrollo	23
III.	LA PLANIFICACION Y DESARROLLO EN EL PERU	32
3.1	Análisis de la planificación y desarrollo, metas históricas y su realización	32
3.2	Intentos y obstáculos de la planificación	39
3.3	La reforma de descentralización en el Perú, 1978-1992	50
3.4	La planificación en la actividad política	57
IV.	IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO DEL PAIS	61
4.1	La planificación para el desarrollo	61
4.1.1	Un concepto general de planificación	62
4.1.2	La planificación y el cambio	65
4.1.3	La necesidad de planificar el desarrollo	68
4.1.4	La necesidad de planificar la intervención estatal	72

<b>4.2 Los estilos de planificación</b>	75
4.2.1 Una tipología	75
4.2.2 El marco conceptual que define los estilos de planificación	83
<b>V. ¿ HACIA DONDE VA EL PERU ?</b>	93
5.1 Dinámica mundial	93
5.2 Dinámica latinoamericana	100
5.3 Análisis de la situación interna ,	115
5.2.1 Panorama general	115
5.2.2 El papel de los poderes del Estado	120
5.2.3 La relación gobierno, partidos políticos y el pueblo	122
5.3 Modernización económica y subdesarrollo	124
<b>VI. UNA RUTA PARA UNA MEJOR PLANIFICACION DEL DESARROLLO</b>	135
6.1 Estrategias para una mejor planificación del desarrollo	135
6.1.1 Las opciones	136
6.1.2 La propuesta	140
6.1.3 Participación y democracia	155
6.1.4 Integración económica de América Latina	157
<b>VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	161
7.1 Conclusiones	161
7.2 Recomendaciones	166

**REFERENCIAS**



*"La historia escrita desde el dominador nos ha ocultado, por mucho tiempo, aspectos importantes de la realidad... Una historia hecha en gran parte de resistencia del indio a la intromisión foránea y al desprecio de sus valores humanos..."*

**P. Cirilo Tescaroli**



## RESUMEN

*El Perú necesita hacer un esfuerzo real orientado a obtener un paradigma optativo entre las diversas concepciones de planificación existentes.*

*La esencia de la acción planificadora está determinada por la conjugación de la coordinación efectiva; a nivel del sector público la concertación que asegure a las mayorías nacionales su participación democrática, y una injerencia real en la configuración y ejecución de un proyecto nacional de desarrollo económico y social.*

*Los tiempos actuales son los más propicios para los grandes cambios. La identificación de las causas reales de la crisis y la visualización de nuestra situación de dependencia como causa principal de nuestro subdesarrollo permitirán elaborar el marco político e institucional para la liberación. En todo esto, la planificación como instrumento esencial que oriente el accionar del Estado y del Sector privado, permitirá reducir incertidumbres y mejorar la calidad de las decisiones. La planificación debe ser un instrumento fundamental para ayudar a superar la severa crisis Peruana y de toda la región y para orientar efectivamente los procesos de desarrollo económico-social del país.*

## I. INTRODUCCION

La situación actual del Perú es crítica. Económicamente, entre otras cuestiones, esa crisis se expresa en tendencias al estancamiento productivo y a la inestabilidad financiera, a una inflación crónica, a un crecimiento exponencial de la deuda externa, a un insuficiente aprovechamiento de los recursos naturales y a un rápido avance de la desocupación abierta y encubierta de la fuerza de trabajo. Son ostensibles las carencias más elementales de muchos sectores sociales y de muchos pueblos; crecientes las desigualdades de ingresos así como oprobioso el destino de marginalidad y extrema pobreza que las actuales condiciones de funcionamiento determinan para la población peruana. Políticamente, se bloquean los canales de participación democrática, y con ello, el ejercicio de los principales derechos humanos. Aunado a esta problemática se afrontan dos problemas serios que mantienen en zozobra a la población: la violencia política y el narcotráfico.

Esta problemática reafirma, como objeto sustantivo de reflexión académica y quehacer cotidiano, el tema de las posibilidades de la planificación y de las estrategias de desarrollo. En este momento, en que tanto el mundo académico, como los organismos internacionales y las instancias gubernamentales y empresariales se orientan hacia las virtudes del mercado como organismo óptimo para la asignación de recursos y para asegurar la cohesión social, el análisis de sus precondiciones no sólo económicas, sino también sociales y políticas en sociedades como la nuestra, aparece como indispensable.

Aunque en la actualidad, la planificación y sus formas concretas de realizarla no suscita ya las esperanzas y los fervores

apasionados de otros años. Esto no significa una ruina completa de la creencia en las posibilidades de la acción planificadora y de su mayor o menor influencia en la orientación hacia el desarrollo. Pero ¿dónde están las fallas, en el instrumento mismo, o en alguna o algunas de las condiciones de su aplicación?

Es a raíz de esta inquietud, la razón por la que se realizó el presente trabajo, tratando de buscar e identificar, en una aproximación, los obstáculos y sus interrelaciones que limitan y condicionan la conducción del ejercicio planificador del desarrollo a la luz de los principales problemas que afronta el país. De dicho análisis se intenta extraer conclusiones que apunten al fortalecimiento de la planificación en el futuro y al mejoramiento de las políticas públicas.

El primer capítulo describe el porque la realización del presente trabajo. Se describe la importancia, la problemática y los objetivos que se persigue.

El segundo capítulo trata sobre las referencias del país; destacándose su estructura, las cifras y las estrategias de desarrollo que se han venido implantando desde la década de los sesenta hasta la actualidad.

En el tercer capítulo, se analiza el problema de la planificación y desarrollo en el Perú, las metas históricas y su realización, los intentos y los obstáculos, la reforma de descentralización durante los años 1978-92 y un análisis de la planificación en la actividad política.

Es cierto que la planificación es la herramienta más importante para coordinar el desarrollo. En el capítulo cuatro se describe su importancia y los estilos de planificación.

Es necesario contextualizar la situación actual del país -¿hacia dónde va el Perú?-, por lo que en el capítulo cinco se realiza un análisis de la dinámica mundial y Latinoamericana para centrarse en la interna, haciendo una descripción del actual proceso de modernización económica.

Finalmente en el capítulo seis se plantean estrategias que respaldarán la implantación de la planificación acorde con las necesidades y situación actual del país.

### 1.1 Importancia

El propósito esencial de este estudio es examinar la práctica de la planificación y su relación con el desarrollo del país a la luz de los principales problemas que afronta, y su conexión con el manejo de la política económica y social. De este análisis se intenta extraer conclusiones que apunten al fortalecimiento de la planificación en el presente y futuro y al mejoramiento del manejo de las políticas públicas.

La importancia también radica en que en esta época de aguda crisis e incertidumbre que vive el país, la planificación es más necesaria que nunca, aunque resulte más difícil realizarla. Hay que reconocer que para estos tiempos se necesita un análisis o balance delicado. Lo cierto es que es más difícil, pero es posible si se atiende a trabajar técnicas de planificación que establezcan, más que caminos precisos, caminos alternativos, posibilidades, señalamientos estratégicos generales.

## 1.2 Planteamiento de la problemática

Reparar la problemática del Perú es como recorrer un laberinto, donde cualesquiera de los pasillos que tomemos se encuentran plagados de errores, omisiones, averías, corrupción y parcialismos que de una forma u otra nos guían hasta una muy difícil franqueable pared que bloquea nuestro desenvolvimiento. Esto es, que ninguno de estos pasillos tiene la continuidad necesaria para poder llevarnos fuera de este laberinto.

A lo largo de la historia podemos observar la misma secuencia en el desarrollo del país, un grupo de gente que sin tener en cuenta los criterios técnicos y políticos, plantea e impone sistemas de desarrollo que benefician su desarrollo y su enriquecimiento, sin ponerse a pensar de una forma más sensata las consecuencias que esto está trayendo no sólo a ellos, sino a toda la nación.

Esta falta de criterios ha traído al mismo tiempo la ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación, deficiencia en la coordinación entre planes y presupuestos del sector público, generación escasa de proyectos, deficiencias en la formulación del financiamiento de los planes, consideración insuficiente de los problemas de integración económica regional en los planes de desarrollo, institucionalización prematura, inexistencia de sistemas de información estadística adecuada a las necesidades de la planificación entre otros.

Sin considerar por el momento la situación de crisis generalizada que se vive a nivel mundial, la planificación en el Perú es una necesidad ineludible y un instrumento para superar los problemas del subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos. Por esta razón, la planificación tiene en nuestro caso una problemática

diferente y también un significado político bien definido, y no podría concebirse como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización.

### 1.3 Objetivos

#### 1.3.1 Objetivo general

Analizar la planificación y el desarrollo en el Perú y sugerir medidas para hacer de la planificación un instrumento más efectivo a la realidad del Perú.

#### 1.3.2 Objetivos específicos

- Examinar la práctica de la planificación y su relación con el desarrollo del Perú a la luz de los principales problemas que afronta.
- Formular estrategias de planificación acorde con la problemática y necesidades del país.
- Proposición de un sistema de lineamientos para la implantación de las sugerencias de la planificación en el Perú.

## II. REFERENCIAS DEL PERU

### 2.1 Ubicación Geográfica

El Perú está situado en la parte central y occidental de América del Sur entre los  $09^{\circ} 01' 48''$  y  $18^{\circ} 20' 50.8''$  de latitud Sur y los  $68^{\circ} 39' 27''$  y  $81^{\circ} 19' 34.5''$  de longitud Oeste del meridiano de Greenwich.- Limita con cinco países: Por el Norte con Ecuador, por el Noreste con Colombia, por el Este con Brasil, por el Sureste con Bolivia, por el Sur con Chile y por el Oeste con el Océano Pacífico.- Nuestras fronteras con los países limítrofes tienen un total de 7,073.378 Kms y nuestro litoral de 3,079.5 Kms.<sup>1</sup>

### 2.2 Descripción del Territorio

El territorio del Perú comprende el subsuelo, el dominio marítimo (mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo hasta la distancia de doscientas millas) y el espacio aéreo que lo rodea, con una superficie estimada en  $1'185,215.60 \text{ Km}^2$ , ocupando el tercer lugar entre los países sudamericanos (después de Brasil y Argentina). Presenta un relieve extremadamente accidentado, originado fundamentalmente por la existencia del sistema montañoso denominado Cordillera de los Andes, de aquí el nombre de país andino, que recorre longitudinalmente de Sur a Norte, lo cual constituye una de sus características geográficas más relevantes, dando lugar a la formación de tres unidades geográficas o regiones naturales que reciben los nombres de Costa, Sierra y Selva, este hecho a influido grandemente en todas las actividades del hombre peruano y aún sobre su propia anatomía y fisiología.- La Costa es

una estrecha faja longitudinal que se extiende entre el Océano Pacífico y los contrafuertes occidentales de la Cordillera de los Andes, ocupa una extensión que representa el 10.7% de la superficie total del país, con un litoral de 3,079.5 Kms de longitud, con un ancho variable de 50 a 100 Kms.- La sierra es una región conformada por la Cordillera de los Andes, la cual constituye un escarpado sistema montañoso que corre de Sur a Norte atravesando longitudinalmente el país y ocupando una posición central entre la Costa y la Selva, cubre una superficie estimada de 408,209.55 Km<sup>2</sup> que representa el 31.8% del territorio.- La selva abarca al rededor de 57.5% del territorio nacional, de topografía predominantemente plana, situada al Este de los Andes y forma parte de la Hoya Amazónica.<sup>1</sup>

## **2.3 Estructura general del Perú**

### **2.3.1 Aspectos Políticos - Administrativos**

Con la regionalización del país concluida el 30 de Junio de 1980, el Perú política- administrativamente se divide en 11 regiones y una provincia constitucional, 184 provincias y 1784 distritos, que corresponden a las divisiones de primer, segundo y tercer orden respectivamente.<sup>2</sup>

### **2.3.2 Demografía**

Durante las primeras décadas del siglo, la población peruana creció a un ritmo lento requiriendo de 40 años para duplicarse. Sin embargo, en la década de los cincuenta se hicieron en el país importantes cambios económicos, sociales, tales como la

industrialización, la diversificación de la producción, la ampliación de los servicios de salud y educativos, todos los cuales tuvieron un impacto significativo en la dinámica de la población nacional.<sup>3</sup>

La mortalidad descendió rápida y sustancialmente, aumentando significativamente las expectativas de vida de la población. Así por ejemplo la tasa bruta de mortalidad en el quinquenio 1950-1955 fue de 21.6 por mil, para 1991 fue de 8.3 defunciones por cada mil habitantes, considerando muertes por la epidemia del cólera que azoló al país. La tasa bruta de natalidad fue decreciendo desde la década de los cincuenta, en el quinquenio 1950-55 nacieron anualmente 47 niños por cada mil habitantes, en 1991 se estimó el nacimiento de 34 niños por cada mil habitantes y la esperanza de vida al nacer que indica las condiciones de vida de la población, en el periodo 1950-1965 el tiempo promedio de vida de las personas se incrementó aproximadamente en seis meses por cada año calendario, siendo 47 años en 1960, de 56.5 en 1975 y para 1991 se estimó en 63 años a nivel nacional y en 70 para Lima Metropolitana, es necesario notar que la esperanza de vida es mucho mayor en áreas urbanas que en las rurales, lo que refleja las diferencias en las condiciones de vida en ambos sectores de la sociedad. En efecto la esperanza de vida es 13 años mayor en áreas urbanas.

La población que en 1940 bordeaba los 6 millones, llegó a 11.5 millones en 1965, es decir casi se duplicó en 25 años, la población estimada al 31 de diciembre de 1991, en base a los resultados censales y encuestas especializadas, es de 22 millones 890 mil habitantes, con una tasa de crecimiento de 2.45%, el crecimiento total de la población es el resultado del descenso relativamente lento de la natalidad, frente al ritmo rápido de descenso de la mortalidad.<sup>3</sup>

El país según la estructura de la población por grandes grupos de edad, muestra a partir de 1940 la persistencia de la población joven con tendencia al rejuvenecimiento, en 1972 los menores de 15 años constituían el 44%, en 1991 la proporción de menores de 15 años constituían el 39%, como consecuencia de los altos niveles de natalidad, de la disminución de la tasa de mortalidad en los primeros cinco años de vida y el aumento de expectativa de vida, así mismo el 57% tienen de 15-64 y el 4% es mayor de 65 años.

Durante el período de 1970-1991, la PEA representaba más del 33% de la población total y crece a una tasa media anual de 3.1%. Las actividades que absorben en mayor grado la oferta de mano de obra son: la agricultura, seguido de la manufactura, el comercio y los servicios que muestran tendencias crecientes, disminuyendo progresivamente la agricultura, lo cual se explica por el acelerado proceso de urbanización que está sucediendo en el país. De los resultados de la Encuesta Nacional sobre medición de niveles de vida (ENNIV) realizados entre Julio 85 y Julio 86, se infiere que la PEA está compuesta de 26.4% de trabajadores adecuadamente empleados, 68.5% subempleados y 5.1% desempleados, cifras que en los últimos años han variado enormemente. Según la distribución geográfica, la PEA se encuentra ubicada mayormente en el área urbana en el que están adecuadamente ocupados el 39.5%, en contraste del 6.7% para los pertenecientes al ámbito rural. Sin embargo, cabe resaltar que el mayor contingente de desocupados se halla en las urbes centralizadas en la costa y especialmente en Lima la capital.<sup>3</sup>

Uno de los aspectos más notables de la evolución demográfica del Perú en las últimas décadas, es el proceso de urbanización. La población rural ha emigrado intensamente a las ciudades buscando mejores oportunidades de vida, originando la concentración tanto, de las actividades económicas, políticas, administrativas,

culturales, recreacionales y de servicios, como de las ocupaciones más rentables lo que hace que se constituyan centros de atracción para la población rural más dinámica y progresista, en 1940, los dos tercios de población se catalogaba como rural (65%), en 1991 esta relación se ha invertido, la población es predominantemente urbana con 70% residiendo en esta área y el 30% restante en el área rural, además de la urbanización, otro fenómeno importante es la preferencia de la población de vivir en la costa, siendo su incremento demográfico mayor que en la selva y en la sierra. En 1990 el 53% de la población total del país residía en la costa, el 36% en la sierra y el 11% en la selva. Una característica complementaria de la distribución espacial es la tendencia de la población a residir en el área metropolitana de Lima, capital de la República, convirtiéndose con la Provincia Constitucional del Callao, en las urbes más pobladas del país con el 28.5% de la población total, lo que ilustra en forma dramática la centralización de la actividad económica, política y social.

### 2.3.3 Educación

La tasa de analfabetismo en nuestro país muestra un movimiento decreciente de 57.6% en 1940 a 11.9 en 1991, pero se observa una mayor concentración del analfabetismo en el área rural del país, así mismo tiene una mayor incidencia en el sexo femenino. La intervención del Estado en apoyo de la educación nacional ha sido considerada prioritaria, tanto que la Constitución de 1979 establece en el artículo 39, que "En cada ejercicio se destina para educación no menos del 20% de los recursos ordinarios del presupuesto del Gobierno Central. Este interés en apoyar la educación se registra con claridad, durante las dos últimas décadas el gasto destinado a educación en promedio es de 26.87% del gasto del consumo del Gobierno general.<sup>3</sup>

#### 2.3.4 Salud

Las características de la salud de la población es motivo de gran preocupación en todos los países ya que el fin último del desarrollo es elevar las condiciones de vida de los habitantes. Aunque las condiciones de salud han mejorado en las últimas décadas, la tendencia desafortunadamente se ha invertido en estos últimos años debido a las dificultades económicas causadas por la recesión. Las enfermedades respiratorias agudas, la gastroenteritis, enteritis e infecciones diarreicas y actualmente la epidemia del cólera son las principales enfermedades transmisibles causantes de morbilidad en el país.

#### 2.3.5 Composición racial

Con respecto a la composición racial de la población es necesario hacer notar que la separación entre indios, mestizos, negros y blancos, expresados en numerosos estudios poblacionales, no son particularmente claras y confiables, porque la distribución entre indio y mestizo es tanto cultural como racial. La mayoría de la población indígena vive en la sierra, muchos de ellos en comunidades agrícolas que son relativamente autosuficientes, estas diferencias raciales como culturales, son importantes y deben ser entendidas claramente antes de diseñar programas y proyectos de desarrollo ya que pueden ser determinantes para el éxito de tales actividades.

#### 2.3.6 Ambiente económico

Tal como se mostrará en el tema posterior (el Perú en cifras)<sup>4</sup>, durante los últimos años, la economía peruana ha pasado por una

serie de períodos de crisis que se han manifestado fundamentalmente a través de la caída del producto interno bruto per cápita. En 1958 el PIB per cápita decreció 3.27% ; en 1968 2.44%; entre 1976 y 1978 se redujo 5.2%; entre 1982 y 1983 18.5%; en 1985 0.33%; entre 1988 y 1989 25.13% para estabilizarse en 1991 en 0%.

En el decenio 1980 - 1990, el PIB decreció a una tasa promedio anual de 0.44%, la población creció una tasa promedio anual de 2.58% y el producto por habitante decreció a una tasa promedio anual de 2.13%, alcanzando en 1990 el nivel de 1961, es decir se tuvo un retroceso de 29 años, debido fundamentalmente a la fuerte contracción del PIB en 1983, 1988 y 1989 que fue de -13.5% , -8.2% y -11.9% respectivamente, esto se debió por un lado a los efectos climatológicos y a la restricción de las remuneraciones por el efecto del proceso hiperinflacionario en 1988, 1989 y 1990, sin embargo, en los años 1986 y 1987, el PIB logró significativos crecimientos alcanzando tasas de 8,84% y 8.13% respectivamente, sustentado en el incremento de la demanda interna, por el aumento del poder de compra de la población propiciando el mayor uso de la capacidad instalada industrial.

En el período de 1980 -1990, la actividad extractiva muestra una tasa de crecimiento promedio anual de 0.1%, sobresaliendo el sector pesca con un crecimiento de 6.95% como promedio del periodo, en tanto que, el sector agropecuario experimenta un ligero incremento de 2.25% inferior a la tasa de crecimiento de la población (2.58%), y la actividad de la minería decrece en un promedio anual de 0.89%. La actividad de transformación se contrae con un promedio anual de 0.5%, sobresaliendo el sector electricidad y agua que crece en 3.7% y construcción en 0.7% en promedio anual, mientras que el sector manufactura experimenta un decrecimiento promedio anual de 0.45%. Por otro lado, el sector servicios en la

década presenta una tasa promedio anual de 0.9% donde la actividad de servicios gubernamentales experimentó un crecimiento promedio anual de 1.2%, en tanto que, el sector comercio disminuye en 1.0%.

El PIB por tipo de gasto muestra que durante el periodo 1980-90, el gasto del consumo final per cápita en intis constantes de 1979, tiene una tasa promedio anual que se contrae en 2.4%. El consumo privado tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 0.3% destacando los años 1986 y 1987 con 14.9% y 9.8% respectivamente, debido a que las remuneraciones en términos reales en estos mismos años aumento su poder de compra en 17.2% y 19.3% respectivamente. La formación bruta del capital muestra una tasa promedio anual negativa de 1.5% y su participación en el PIB disminuyó de 32.6% en 1981 a 18.5 en 1990. En tanto que, la formación bruta de capital fijo (FBKF) también muestra una tasa promedio anual negativa de 2.3%, siendo el rubro de maquinaria y equipo el más afectado que disminuye en promedio 7.9% consecuencia de la baja importación de maquinaria y equipo en 10.5%, afectando el crecimiento del PIB; esta depresión se dió en los años 1983, 85, 88, 89 y 90 donde los resultados desfavorables no fueron compensados con los logros favorables obtenidos en los años 1980, 81, y 1986-87 donde el mayor nivel de inversión se dio en la adquisición de maquinaria y equipo de origen importado a diferencia de 1986-87 donde los mayores niveles de inversión se realizaron en construcción. Cabe recalcar que en 1990 los niveles de inversión fueron menores en cerca de 37% a los registrados en 1980.<sup>4</sup>

Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV), realizados entre Julio 85 - Julio 86, muestra una marcada diferencia en la distribución del ingreso, principalmente entre los montos percibidos actualmente con respecto a los de hace treinta y cuarenta años . En efecto, analizando el ingreso del total de la encuesta se observa que el 10% de los

hogares de más bajo ingreso detenta solamente el 0.5% del ingreso total, mientras que el 10% de los hogares de mayor ingreso, tienen el 37.3%.

La configuración por áreas y regiones naturales registra una heterogeneidad en la percepción de ingresos, observándose diferencias sustanciales entre el área urbana y rural, así como entre regiones naturales y Lima Metropolitana, la cual refleja el desigual crecimiento económico del país que históricamente ha favorecido al área urbana, principalmente al eje costero en detrimento del rural. Tales desigualdades expresan en el cuadro 1, y es Lima la que concentra estos indicadores, debido a las expectativas de trabajo y acceso profesional y social derivados del centralismo de la actividad económica.

En 1990, alrededor del 13.5% de la producción nacional es generada por el sector agropecuario, el 21.5% por las manufacturas, otros sectores importantes son la minería (10.2%) y el sector construcción (5.4%), el sector de servicios (electricidad y agua, alquiler de vivienda, servicios gubernamentales, otros y derechos de importación) genera el 47.8% del PIB.<sup>4</sup>

#### 2.4 El Perú en cifras

Con la finalidad de explicar en forma sucinta y clara los indicadores económicos y políticos - sociales del país, he creído conveniente mostrarlo en la forma que a continuación se muestra:

**CUADRO 1**

**PERU: INDICADORES DEL CENTRALISMO DE LIMA METROPOLITANA  
(% respecto del total nacional)**

28% de la población nacional
69% del PIB industrial
98% de la inversión privada
83% de colocaciones bancarias
77% de los depósitos de la banca comercial
70% de los establecimientos informales
80% del producto terciario (servicios)
87% de la recaudación fiscal
51% de los empleados públicos
53% de la población universitaria
39% de los docentes
73% de los médicos
32 % de la población económicamente activa
38% de los obreros
50% de los empleadores y patronos
62% de los profesores universitarios
78% de los abonados al servicio telefónico
48% de las camas hospitalarias

**Fuente: Instituto Nacional de estadística y Geografía**

### COSTO SOCIAL DE LA VIOLENCIA EN EL PERU (Miles de personas)

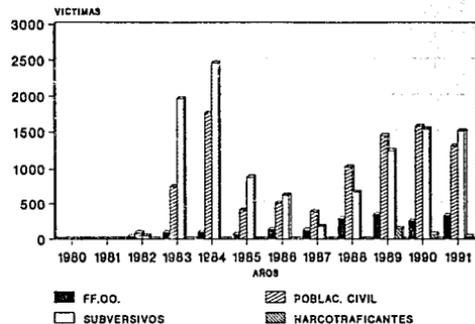


Fig. 1.a

### COSTO SOCIAL DE LA VIOLENCIA POLITICA (1980 - 1991)

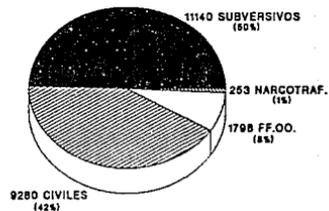


Fig. 1.b

#### TOTAL DE ATENTADOS DE 1980 A 1991

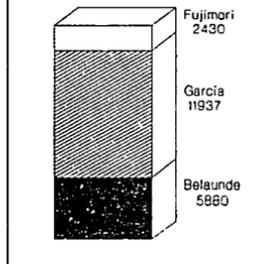


Fig. 2

#### PROMEDIO MENSUAL DE MUERTOS EN CADA PERIODO DE GOBIERNO

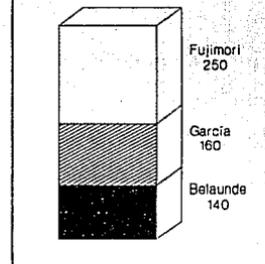


Fig. 3

FUENTE: MINISTERIO DE DEFENSA Y COMISION ESPECIAL DEL SENADO - 1991

Fig. 4.a

### POBLACION TOTAL DEL PERU (Millones de habitantes)

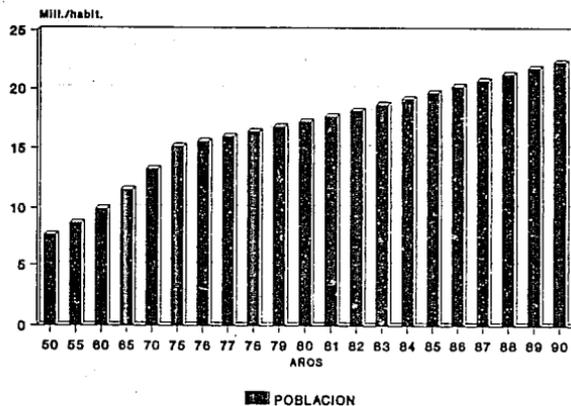


Fig. 4.b

### POBLACION TOTAL DEL PERU (Variación Porcentual)

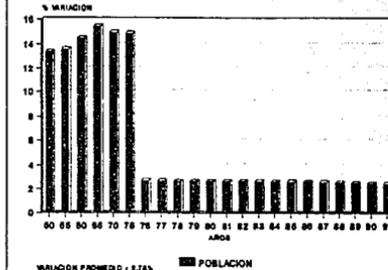
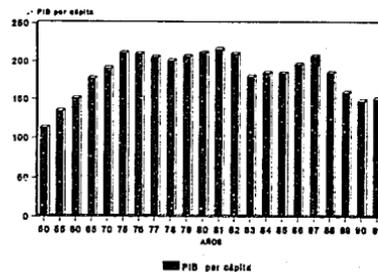


fig. 5

### PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CAPITA (Millones de Intia de 1979)



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA - BANCO CENTRAL DE RESERVA - 1991

Fig. 6

P.B.I. , POBLACION , P.B.I PERCAPITA  
( 1980 - 1990 )

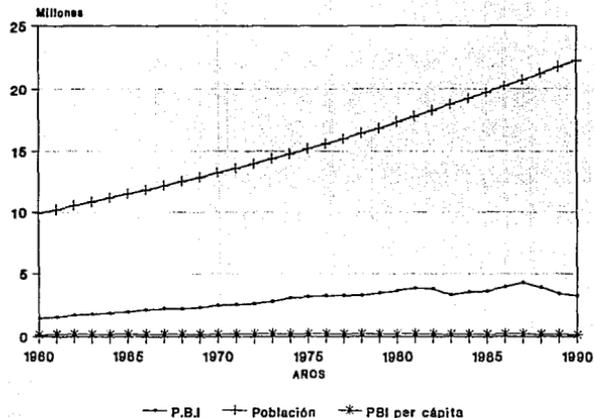


Fig. 7

TASAS DE VARIACION DEL P.I.B  
(1976 - 1991)

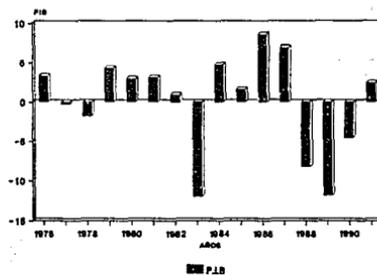
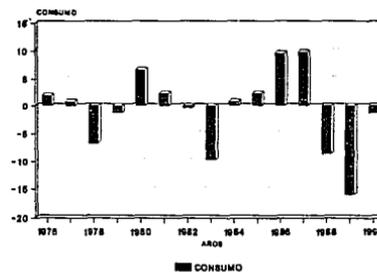


Fig. 8

TASAS DE VARIACION DE CONSUMO  
(1976 - 1991)



FUENTE : INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMTICA - BCRP - 1991

Fig. 9

TASA DE INFLACION PROMEDIO  
(1976 - 1991)

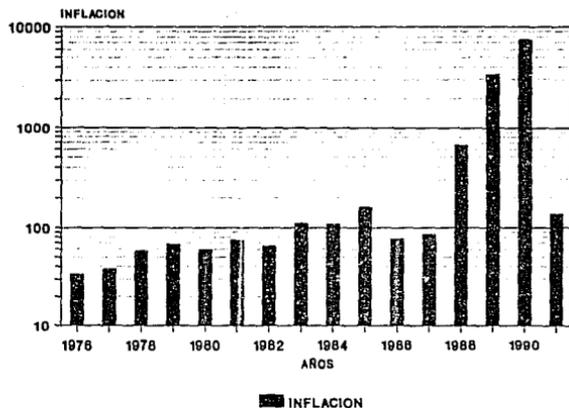


Fig. 10

TASAS DE VARIACION EXPORTAC. E IMPORTAC.  
(1976 - 1991)

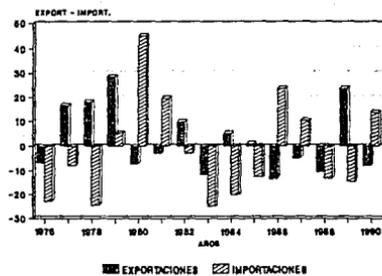
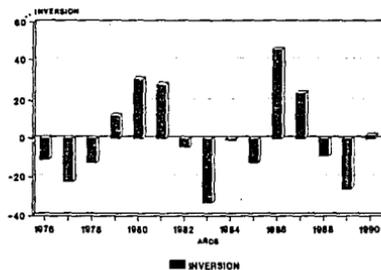


Fig. 11

TASAS DE VARIACION DE LA INVERSION  
(1976 - 1991)



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA - MINIST. DE ECONOMIA Y FINANZAS - 1991

Fig. 12

**ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES FOB**  
(Promedios de 1976 - 1991)

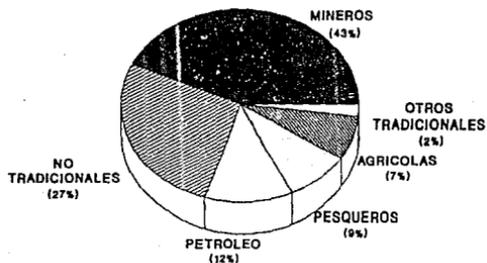


Fig. 13

**TIPO DE CAMBIO : 1976 - 1991**  
(Datos promedio del período)

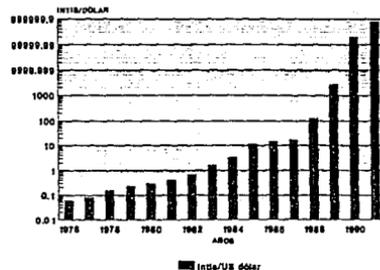
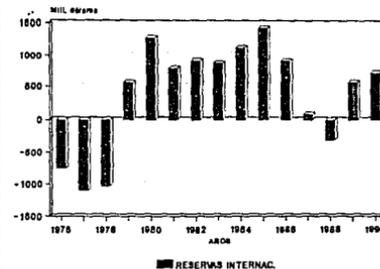


Fig. 14

**RESERVAS INTERNAC. DEL SIST. BANCARIO**  
(Millones de US dólares)



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA - MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS - 1991

### DEUDA EXTERNA DEL PERU (miles de millones de US dólares)

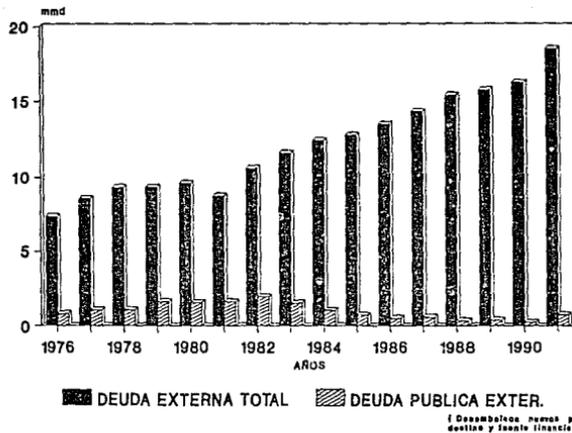


Fig. 16.a

### DEUDA PUBLICA EXTERNA DESEMBOLSOS NUEVOS POR DESTINO (PROMEDIO : 1978 - 1990)



Fig. 16.b

### DEUDA EXTERNA DEL PERU DESEMBOLSO POR FUENTE FINANCIERA (PROMEDIO : 1978 - 1990)

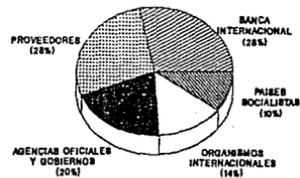


Fig. 16.c

FUENTE : MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS - BCRP - 1991

Fig. 16

**INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(Porcentaje del PIB)

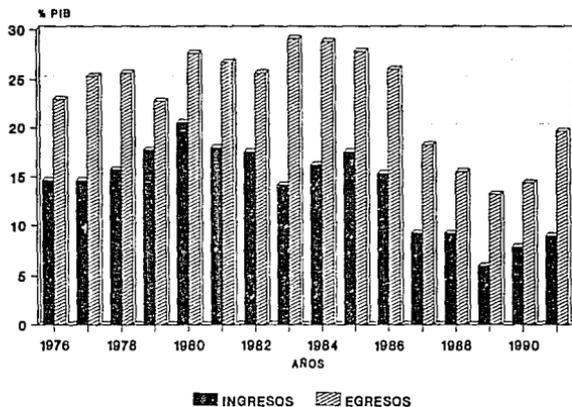


Fig. 17

**DEFICIT ECONOMICO DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(Porcentaje del PIB)

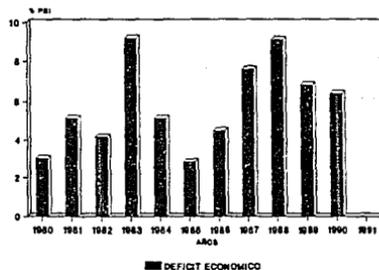
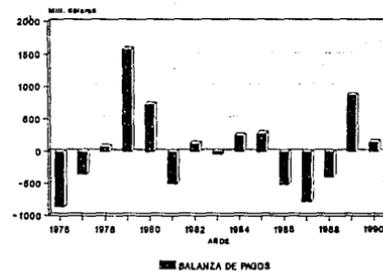


Fig. 18

**BALANZA DE PAGOS**  
(Millones de US Dólares)



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA - MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS - 1992

## 2.5 Estrategias de desarrollo

A lo largo del presente siglo, se consolida en el Perú una desventajosa inserción en la economía mundial. El crecimiento de la economía peruana se basó, tradicionalmente, en la exportación primaria de algunos recursos naturales: plata, guano, caucho, algodón, hierro, plomo, zinc, lana, petróleo, azúcar y harina de pescado<sup>5</sup>.

Desde la década de los cincuenta el Perú ha implantado una estrategia de desarrollo basada casi exclusivamente en una política de sustitución de importaciones y con énfasis en la industrialización. Bajo el amparo de barreras aduaneras, la producción industrial se expandió a un ritmo más acelerado que otros sectores de la economía peruana.<sup>6</sup> Este tipo de industrialización se caracterizó por una marcada dependencia de insumos y bienes de capital importados. Los sectores que generaron mayores divisas fueron la agricultura (1950), después el minero y el petróleo, surgiendo en la década de los sesenta la industria de harina de pescado que llegó inclusive a ocupar el primer lugar a nivel mundial en producción y exportación.<sup>7</sup>

A partir de 1968 en el Perú con el Gobierno Militar presidido por el General Juan Velasco Alvarado 1968-1975, se inicia un proceso de nacionalización de empresas prioritarias para el desarrollo económico del país así como de participación del Estado en el sector productivo. Los recursos monetarios para financiar este proceso fueron aportados por el propio Estado pero posteriormente y dadas las condiciones favorables del mercado internacional de valores a través de préstamos externos. El modelo de un Estado impulsor y activador directo del desarrollo económico en la década de los 70, sobre todo hasta la mitad, periodó que

coincide con la oferta de los "petrodólares"; lo cual eleva significativamente el ritmo de endeudamiento externo que posteriormente traería problemas de amortización. Así en el periodo 1969-1974 el crecimiento promedio anual de la economía fue de un 5.9%, además la producción manufacturera se expandió a tasas anuales de alrededor del 10% y su participación en el producto Interno Bruto en 1950 equivalía a un 18%, en 1976 había alcanzado un 27%.

Durante la década de los 60, la industria de la construcción se expandió rápidamente a una tasa anual de un 5.3% por año, estimulada particularmente por la implantación de grandes proyectos estatales, tales como el oleoducto transandino, irrigaciones, refinaciones y mineros. La construcción de viviendas se expandió en un 21% entre 1972 y 1981, creándose en 1978 el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) para estimularla aún más.

La producción agrícola siguió una tendencia opuesta a la producción industrial. Al proceso de reforma Agraria de 1969 le faltó una política de apoyo a la producción basada en programas de crédito, producción y extensión<sup>8</sup>, sólo así se explica la continuación de la migración rural-urbana y la inestabilidad social en el campo. La contribución de la agricultura al PIB bajó de un 24% en 1950 a solo un 12.2% en 1979. Las exportaciones agrícolas también decrecieron marcadamente durante la década de los setentas, mientras las importaciones agrícolas se expandían dinámicamente como resultado de la estimación de la demanda causada, por el gasto público.

Este crecimiento económico, basado en una notoria intervención del Estado y sin la debida expansión industrial esperada, creó problemas de endeudamiento externo, al extremo de no disponer de recursos para el pago de la deuda externa. La estrategia del

subsidio y de protección de la industria privada no tuvo éxito en el largo plazo debido, entre otras causas, a que el problema del sector industrial es más estructural que coyuntural, de ahí que las medidas adoptadas no pudieron fomentar la competencia ni la eficiencia empresarial<sup>9</sup>. Este proceso combinado con la depresión económica generalizada es contrarrestado en parte por una recuperación de la balanza de pagos en los últimos años de la década, periodo presidencial del gobierno del general Francisco Morales Bermudes Cerruti. El volumen de las exportaciones crece 65% entre 1975-1979 como resultado del inicio de las operaciones del oleoducto de la selva norte y de una importante mina de cobre, y las exportaciones no tradicionales aumentan de US \$ 96 millones de 1975 a US \$ 845 millones en 1979. Además, los precios de las exportaciones suben excepcionalmente en 1979. La mejora en la balanza también se debe a una drástica reducción de las importaciones que siguen a las medidas de austeridad fiscal y control monetario en los años 1978-1979. En esos dos años el producto empieza a recuperarse, creciendo a una tasa del 3% anual, a pesar de la reducción de la demanda agregada impuesta por el programa de estabilización<sup>10</sup>. Como consecuencia, los sectores de servicios crecieron descontroladamente, así como el sector informal.<sup>11</sup>

El balance de la década no es favorable para la capacidad productiva. Esta se ve reducida por el efecto acumulado de una década de menor inversión, y por la pérdida de flexibilidad empresarial que resulta de las varias distorsiones en los mercados de factores y de bienes, así como de la sujeción de una parte importante de la economía a una mayor regulación y gestión directa de la burocracia.<sup>12</sup>

Durante el período 1980-85 (período presidencial del Gobierno

civil de Fernando Belaunde Terry), el Perú, al igual que la mayoría de los países de la región, sufrió una crisis económica sin precedentes en este siglo. Como en el resto de la región la crisis peruana estuvo estrechamente asociada a los conocidos eventos externos de esos años - recesión mundial y fuerte caída en los precios de las materias primas, aumento en las tasas de interés mundiales, proteccionismo y cierre de los mercados financieros externos. Pero la crisis tuvo dos agravantes en el Perú: el primero fue el niño, fenómeno climático que causó una pérdida directa del 5% del PIB de 1983, cuyo efecto se sumó al resultado de la crisis en el sector externo durante ese período, el segundo agravante se relaciona con la década anterior a la crisis.<sup>13</sup>

En 1980, la segunda administración de Belaunde cambió el curso de la política económica. Se buscó frenar la inflación disminuyendo el gasto público, principalmente, a través de una reducción de los subsidios fiscales. También se trató de aumentar la eficiencia del aparato productivo liberalizando drásticamente las importaciones e impidiendo, de este modo, un alto nivel de competencia externa con lo cual se esperaba reducir las presiones sobre los precios. Se puso énfasis de las exportaciones y se dio prioridad a las industrias a instalarse en la selva o áreas fronterizas. Paralelamente a estas medidas, el Estado adoptó una estrategia de desarrollo en función a las grandes obras infraestructurales y de servicios de la carretera marginal de la selva y los proyectos de Desarrollo Integral en la misma región, los tradicionales proyectos de irrigación, energía, petróleo, refinería y minería, y proyectos de construcción de viviendas. En todo caso se esperaba que después de un período de ajuste, la economía se estabilizaría con un nivel más alto de eficiencia y de competitividad y con una reducción de las presiones inflacionarias.

Sin embargo, el déficit fiscal fue difícil de dominar; situación que se agravó por el inicio de las acciones subversivas en 1980, y la aparición del fenómeno del niño (1983). La inflación continuó a un ritmo acelerado. también se perdió el control de la situación del sector externo debido principalmente, al fuerte deterioro de los términos de intercambio a principios de la década. el desenvolvimiento de la producción industrial fue desilusionante; en 1981 hubo una contracción del 1.3% seguida por otra de un 2.7% en 1982 y una declinación mucho mayor de 17.2% en 1983. El pobre resultado de este último año se debió a un drástico deterioro de la demanda, en combinación con una escasez de materias primas, debido a las condiciones atmosféricas adversas y a las huelgas en el sector minero.

La situación del sector se deterioró sostenidamente como resultado de la evolución negativa de los términos de intercambio - que previamente habían sido muy favorables- la reducción en los flujos de capital y la carga de servicio de la deuda. La buena situación del sector externo que se experimentó en 1979-80, indujo al gobierno a liberalizar las importaciones pero este experimento duró poco, en vista de la deteriorización de los términos de intercambio que sucedió en los años sucesivos. El renovado proteccionismo que siguió y la recesión económica que deprimió los niveles de la demanda resultaron en un balance positivo de exportaciones - importaciones en los años siguientes. Sin embargo este balance no fue suficiente para absorber los pagos de intereses y dividendos remitidos al exterior. La diferencia se ha debido cubrir con más préstamos. Los problemas de la deuda en el Perú<sup>14</sup>, se han traducido no solo en atrasos en los pagos de los préstamos sino también en el pago de los intereses.

La estrategia de desarrollo aplicada en los cinco últimos años

se basó en la inversión de grandes obras con beneficios que se proyectan al futuro, sin embargo, su costo medio en términos económicos es el más alto del país desde la década de los treinta. Entre 1979-85 el PIB cayó en términos reales a una tasa promedio anual de 0.1%. En este último año el ingreso per cápita era uno de los más bajos en América Latina, e inferior al de 1972. Durante los cinco primeros años de la década que pasó, el número de desempleados aumentó en unas 400,000 personas. El desempleo y subempleo alcanzaron el 11.8% y 54.1% respectivamente, de la fuerza laboral en 1985. A fines de 1985, la deuda externa había alcanzado a unos 13,800 millones de dólares de un 75% en 1981 a la cifra de 163% en 1985 y a los sueldos y salarios reales en este último año menos de la mitad de aquellos de 1973.

Como se ha visto anteriormente, los resultados económicos obtenidos en la primera mitad de la década anterior han tenido un costo muy alto para el país, en especial para los estratos socioeconómicos más bajos. Aunque, en cierta medida esto se ha debido a circunstancias externas, no cabe duda que las causas principales se deben a contradicciones entre políticas económicas y la estrategia de desarrollo adoptadas en los últimos años; lo cual ha producido una incertidumbre en el sector privado. En particular, las políticas económicas adoptadas hasta ahora han tendido a marginar sectores de la población - asalariados y la población campesina - que representan la mayoría de la población.

El Perú, en los últimos años, ha pasado de políticas de demanda marcadamente contractivas (gobierno de Belaúnde) a extremadamente expansivas (gobierno de García) en su afán de solucionar los desequilibrios internos y externos de la economía. El daño que se ha hecho al país por este motivo extremista y pendular es irreparable.

En 1985, el Gobierno de Alan García reconoció inicialmente que la inflación, se debía más al tamaño del mercado y al monto de los ingresos que deberían salir al exterior para pagar la deuda, por lo que postuló una estrategia destinada a recuperar la independencia del desarrollo - hasta ahora muy dependiente de recursos externos - a obtener un mayor grado de seguridad alimentaria y, en general, a generar la reactivación de la economía nacional. Este programa expansivo heterodoxo, consistió en el aumento del consumo privado y consiguientemente de los ingresos reales, conjuntamente con un programa limitado de la deuda.

En resumen, la economía no pudo sostenerse y los desequilibrios interno y externo que inicialmente se atacaron con éxito, a la postre terminaron con brechas mucho mayores de las cuales inicialmente se partió. El Perú no creció a tono con la disponibilidad de recursos y ese exceso de demanda desbordó el crecimiento de los precios y la disponibilidad de divisas, la inversión tampoco creció realmente.

En este período, el Perú ha pasado de una inflación por deficiencia de demanda a otra por exceso, de una situación de recorte abrupto de las importaciones por efecto de la recesión, a otra de desabastecimiento porque no existe la moneda extranjera para comprar los insumos y bienes de capital que se necesitan para seguir expandiéndose la producción, representando los primeros años del gobierno Aprista de la administración económica innovadora.

El golpe más duro para el Perú en este gobierno fue las sanciones impuestas por los organismos internacionales (FMI, BM, BID), declarandolo país inelegible a los préstamos, por restringir el pago del servicio de la deuda externa al 10% de la exportaciones y al mismo tiempo negarse a pagar préstamos vencidos, problema

que se complicó aún más con las tasas hiperinflacionarias de los últimos tres años de gobierno cuyas cifras fueron de 667%, 3398.6% y 7481.7 % respectivamente. Estas cifras se explican por la demasiada emisión inorgánica de billetes para cubrir compensaciones además de sueldos y salarios y por el alza generalizada en los precios de los bienes y servicios.

Entre otras medidas y en su afán de poner "orden" en la economía del país el gobierno estatiza el sistema bancario, medida que sirvió para ahondar el caos . A las postrimerías de su mandato y con el afán de enquistarse en el poder, "so" pretexto de descentralizar el país y fomentar el desarrollo regionaliza el país, medida que ha servido para burocratizar y empobrecer más al país por la manera como se llevó a cabo.

En Julio de 1990 comienza el gobierno del Presidente Alberto Fujimori, encontrándose el país sumido en un desconcierto total. La estrategia fue descargar inesperadamente un "paquetazo" de medidas económicas terroríficas: la inflación trepó a casi 400% en un mes; el Producto Interno Bruto se desplomó más de 17% en igual lapso; y los salarios, que en 24 horas perdieron la mitad de su valor, quedaron congelados hasta nuevo aviso: - Los precios - quedaron al nivel de Nueva York, y los salarios, al de Biafra. Estas medidas tenía como objetivos el cierre de la brecha fiscal, de la balanza de pagos y la "lucha contra la pobreza"; aunado a estas medidas se fijó un impuesto del 10% a la exportación, el levantamiento de las restricciones a las importaciones y el establecimiento de un arancel máximo de 50% en las importaciones. Se decretó una sola paridad con el dólar. Dentro de todo este paquete de medidas una de las más importantes y prioritaria era la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional; su objetivo principal en este renglón sería negociar la situación del país con el Fondo Monetario

Internacional pero descartando la aplicación de programas económicos de "corte recesivo".

Unos meses después, la administración del Presidente Fujimori comenzó a instrumentar una amplia liberalización de la economía y un fuerte proceso de privatización de empresas que ha incluido a sectores considerados estratégicos.

La política económica en el Perú ha buscado tradicionalmente ser una combinación ecléctica; sin embargo, el eje articulador de ésta ha sido la propuesta neoliberal; la política neoliberal, en los últimos tiempos, ha ido ganando mayores espacios en las decisiones del gobierno.

La estrategia económica ha posibilitado el control de las variables macroeconómicas fundamentales; en este sentido cabe reconocer que las tesis económicas del neoliberalismo han permitido instrumentar mecanismos que están permitiendo estabilizar la economía dentro de ciertos parámetros; hasta aquí, esta propuesta económica ha funcionado; las expectativas de crecimiento de la economía son reales, el país ha empezado a tener un crecimiento de entre 2 y 3% (en 1991) y resulta creíble la posibilidad de que haya un crecimiento promedio de la economía de un 4%. Si bien es cierto que con esta propuesta económica se está logrando el crecimiento económico, también es cierto que su efecto distributivo es magro. Es fundamental abordar el desafío del crecimiento alto e igualizador de manera simultánea. La preocupación del neoliberalismo subraya la necesidad de buscar primero el crecimiento económico y después la equidad, lo que provoca un sesgo desigualizador. La propuesta neoliberal no ha logrado hasta ahora que haya un crecimiento uniforme; por el contrario, ha profundizado los aspectos de anfractuosidad.

### III. LA PLANIFICACION Y DESARROLLO EN EL PERU

#### 3.1 Análisis de la planificación y desarrollo, metas históricas y su realización

No cabe intentar aquí un análisis sistemático de la forma en que ha evolucionado la planificación en el Perú, sino sólo destacar algunos aspectos de ese proceso que sirvan de antecedentes para evaluar sus perspectivas futuras como instrumentos de desarrollo.

Es posible ubicar el embrión de la planificación tanto en el Perú como en otros países de América Latina en el período posterior a la crisis de 1930. Esta produjo modificaciones trascendentales y por demás conocidas en el funcionamiento de las economías periféricas, que se tradujeron también en importantes cambios en el aparato estatal. Al bajar los ingresos procedentes de las exportaciones, descendió correlativamente la capacidad para importar y también la corriente de capital extranjero que tradicionalmente contribuía al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Estas alteraciones repercutieron en el régimen político por entonces vigente, obligando a su redefinición. Se incorporaron nuevos grupos sociales que relegitimaron la forma de dominación vigente. En este caso en que hubo ampliación de la participación de base, surgió la necesidad de aumentar los bienes y servicios puestos a disposición de los sectores populares, como contraprestación necesaria del apoyo que brindaban al sistema. Se abrió así el período denominado populista. Para poder satisfacer las demandas de los grupos recién incorporados, esta nueva

estructura política tenía que aumentar la intervención estatal en el campo económico , tratando de acelerar el crecimiento . El Estado, por lo mismo, se tornó desarrollista, preocupándose tanto de proveer los servicios públicos esenciales y de crear las condiciones necesarias para el crecimiento y la diversificación de la producción, mediante la inversión pública en obras de infraestructura, como de promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones . En décadas más recientes, hubo una preocupación común por el desarrollo y por el mejoramiento de los niveles de vida, sea por la presión social interna, o por el marco general de la evolución mundial y de los conceptos prevaletientes respecto de la "buena sociedad".

Tales cambios contextuales hicieron que se practicara la planificación, incluso en momentos en que las reglas básicas en torno a cómo llevarla a cabo no habían sido aún adecuadamente sistematizadas.

Las posibilidades con que contaba el Estado para llevar adelante esa tarea no eran pocas. En la planificación del proceso de sustitución de importaciones, la maquinaria administrativa gubernamental tenía un control bastante apreciable sobre toda la materia planificable, ya que los parámetros básicos de la economía eran definidos por el mismo Estado nacional dentro, obviamente, de cierto marco básico fijado por el contexto internacional.

El motor esencial del crecimiento de la economía peruana pasaba entonces por el sector público, que mediante las decisiones del organismo central provocaba importantes trasposos del excedente económico en general desde los sectores agroexportadores o mineros hacia los sectores urbanos vinculados a la industrialización. En otras situaciones la participación estatal puede más bien haber

derivado de la concentración del poder político y económico en quienes ejercían las funciones de gobierno. En todo caso, en la toma de ese tipo de decisiones debe verse el ejercicio de una actividad de planificación, aunque sin las características del plan-documento que posteriormente se tendería a identificar con ella.

Otro importante instrumento gubernamental de intervención en el proceso económico, fue la constitución de empresas públicas descentralizadas y autónomas. A través de ellas, el Estado Peruano asumió características de productor. Este aspecto histórico, muchas veces olvidado cuando se critica el hipotético sobredimensionamiento del aparato estatal en el país, es de gran importancia y marca diferencias sustanciales con los esquemas de Estado que suelen considerarse "clásicos".

Esta mayor actividad del Estado, traducida en el crecimiento del número de decisiones públicas, pronto mostró que las rutinas administrativas anteriores se tornaban de más insuficientes, apareciendo nuevos dilemas y nuevas cuestiones ante las cuales el Estado debía tomar posición.

Todo ello fue creando las condiciones reales para que comenzara a desarrollarse un creciente interés por la codificación de las pautas racionalizadoras que permitieran un modelo más adecuado y eficiente de esos aparatos gubernamentales de tamaño considerable.

Paralelamente, el crecimiento económico mediante la sustitución de importaciones comenzó a estancarse al finalizar las coyunturas favorables a ese proceso generadas por la Segunda Guerra Mundial y la guerra de Corea.

Se postuló, entonces, la necesidad de una mayor intervención del

Estado, aduciéndose paralelamente la importancia de programar mejor la acción de éste, para lograr una asignación racional y óptima de los recursos escasos.

Tales ideas alcanzaron gran difusión, y fueron recogidas por varios círculos intelectuales e instituciones. Así la Comisión Económica para América Latina - CEPAL se ocupó inicialmente de la redefinición del tema y de su conversión en la denominada "programación del desarrollo", en un intento de hacer hincapié en su carácter instrumental y en la desconexión ideológica de estas nuevas propuestas respecto de las experiencias históricas citadas.

Las técnicas y la metodología de planificación acusaron en ese marco un rápido progreso y tuvieron significativa difusión. Se creó así, en buena medida, la expectativa de que se estaba poniendo en práctica una fórmula técnica que permitiría acelerar extraordinariamente la solución de los problemas del desarrollo. Sin embargo, no estuvo nunca ausente la idea, que concebía a la planificación como una acción global sobre la sociedad toda que trascendía por tanto a la economía y que no podría sino proponerse una amplia transformación social y política.

No resulta sorprendente, entonces, que en una fase siguiente, se reconociera la insuficiencia de la fórmula del crecimiento económico programado y se añadieran los conceptos de desarrollo social y de reformas estructurales al contenido y objetivos de la planificación. Se postuló, en efecto, que existían obstáculos estructurales al desarrollo que era necesario remover. Ello requería reformas diversas, al mismo tiempo que otorgar prioridad a la educación, a la salud, a la vivienda, y a otros rubros sociales.

A comienzos de la década de 1960, la Carta de Punta del Este y

la Alianza para el progreso dieron su respaldo a la visión así enriquecida de la planificación del desarrollo, produciéndose por entonces innumerables planes nacionales y sectoriales que, bendecidos por el mecanismo de evaluación establecido (CIAP), fueron apoyados mediante créditos de largo plazo procedentes de organismos financieros internacionales.

Es conocida la evolución y desenlace de tan ambicioso programa, como también los grandes debates ideológicos a que ésta dió lugar.

Pese a ello, con retrocesos y altibajos, sin duda, se ha ido produciendo una progresiva institucionalización formal de la planificación tanto en el Perú como en toda América Latina. En la mayoría de países de la región se crearon organismos y consejos de planificación en los más altos niveles de la administración, y en la actualidad existe un gran número de planes de reciente elaboración, en plena vigencia formal. En el Perú se constituyó el Sistema Nacional de Planificación conformado por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Instituto Nacional de Planificación, el Consejo Consultivo de Planificación y las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación.

Sin embargo, las observaciones sobre la crisis de la planificación abundan, y en muchos círculos la percepción dominante, al analizar las experiencias concretas del pasado, es de decepción y fracaso.

Se reconoce, por ejemplo, y con razón, que las primeras experiencias de planificación se caracterizaron por su incapacidad para conseguir la transformación del sistema económico y social postulada; se atribuye este hecho a que el sistema social y político no entregó a la planificación el poder suficiente para alcanzar dichos objetivos.

Críticas como esta no se dan sólo en el ámbito peruano o latinoamericano. Incluso las tantas veces ponderada planificación francesa ha sido objeto de duras observaciones.<sup>15</sup>

Otro análisis<sup>16</sup> hace referencia a las expectativas generadas por la planificación del desarrollo concebida como una forma superior de tomar decisiones, en contraste con la inadecuación del mercado para cumplir con un papel orientador de la economía. Ese estudio pasa revista a las razones que habitualmente se dan para explicar los frecuentes casos de fracaso relativo de los planes de desarrollo, tales como diferencias del propio plan, debilidades institucionales, falta de información oportuna y confiable, fenómenos económicos no previstos, e insuficiencias de la administración pública. Concluye, sin embargo, que el obstáculo principal para una planificación exitosa es la falta de apoyo gubernativo real para los planes que los propios gobiernos aprueban.

Por otra parte, también es cierto que muchos de los planes formales elaborados en el curso de los últimos años fueron pronto abandonados o sustituidos, nunca tuvieron vigencia real, o, en todo caso, la relación entre sus metas y la realidad posterior fue débil. Así ha sido también señalado reiteradamente en diversos análisis producidos en América Latina durante los últimos años.

Tanta evaluación crítica conduce a una evaluación pesimista de la planificación como instrumento del desarrollo. Hay, sin embargo, una contradicción evidente entre tal evaluación y la verificación empírica de la persistencia con que diversos y sucesivos proyectos políticos han utilizado el instrumento planificador. La continuidad en el esfuerzo no puede obedecer sólo a simple inercia burocrática, por lo que hay que hacer un balance más sistemático de los elementos de frustración y progreso que es posible detectar.

Por otra parte, no parece justificarse un juicio negativo respecto de la planificación si se examina de manera más concreta la labor que realizan las entidades que integran los sistemas formales de planificación.

Tampoco resulta razonable tanto pesimismo si se considera que, si bien con ritmo discontinuo e instantes de aguda crisis, en el nivel de vida peruano se ha registrado un sensible aumento, y aunque no siempre pueda distinguirse con claridad la influencia que la planificación ha podido ejercer en ese proceso, indudablemente su papel no ha sido despreciable.

El problema radica en gran medida en el contraste entre las expectativas generadas en torno a la planificación como el instrumento que permitiría superar los obstáculos al desarrollo, y una realidad mucho más modesta. Este fenómeno, por lo demás, es de general ocurrencia y tiende a afectar a cualquier medio de acción social en una época caracterizada por la explosión de aspiraciones y demandas y la consiguiente impaciencia por satisfacerlas.

No se ha producido una transformación espectacular y en gran escala de los sistemas sociales y económicos en el Perú. El cambio radical y drástico, sin embargo, es propio de una revolución y no puede exigirsele a la planificación. Esta no es más que un instrumento de acción del régimen político existente en cualquier instante ; es dependiente, por lo tanto, de las constelaciones de poder existentes en la sociedad en el periodo de su aplicación. Esta observación, por cierto, no califica las bondades ni los inconvenientes de tal o cual tipo de revolución, ni pretende entrar a analizar beneficios y costos relativos de distintas vías o estilos de desarrollo. Busca señalar simplemente, que no procede atribuir a la planificación hipotéticas culpas o fracasos que, en todo caso, tendrían que referirse al sistema social y político.

Por fin, más que acusar a la planificación por no haber alcanzado las metas fijadas, habría quizá que destacar la responsabilidad que en ello le cupo a los proyectos políticos, carentes de una formulación adecuada o de la continuidad necesaria. De todos modos, en general, no ha existido entre proyecto político y acción planificada la congruencia que, constituye condición básica para el éxito del proyecto planificador.

### 3.2 Intentos y obstáculos de la planificación

Mucho o casi todo lo que ha sido presentado como planificación en el Perú no alcanza a ser tal, llega sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos dan lugar a ciertas tímidas manifestaciones de planificación parcial. Como ya se mencionó anteriormente, en la década de los treinta podemos ubicar el embrión de la planificación, pero recién en las décadas de 1950 y 1960 emergen algunos intentos limitados de planificación, reflejo de gran diversidad de motivaciones, actitudes y concepciones. Los mismos se han reflejado a programas y proyectos vinculados a la inversión pública, y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados o combinados como los siguientes:

1. Extensión de la infraestructura económica (transportes, comunicaciones, energía) o social (educación, salud, vivienda); proyectos industriales en ramas estratégicas.
2. Reducción y compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, el sistema monetario, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, la ocupación.
3. Dotación de base racional y de justificación formal al pedido y

obtención de cooperación externa y de recursos financieros internacionales; especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la emergencia de la Alianza para el Progreso, y de las mayores exigencias de los organismos internacionales de asesoramiento y financiamiento.

4. Regulación de la urbanización acelerada, y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de los llamados planes reguladores, los reglamentos de zonificación, loteos de tierras y edificación, el uso de ciertos estímulos y disuasivos.

5. Reducción de desequilibrios regionales, e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.

6. Esfuerzos de racionalización administrativa para superar el caos creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente con relación al comportamiento del sector y del gasto público.

7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, en menor medida, de equipos técnicos nacionales, para el relevamiento de información (primordialmente económica) sobre las estructuras, problemas y procesos de subdesarrollo en el Perú; análisis de esta información, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y la evaluación de alternativas a nivel regional y nacional.

8. Formulación de primeros planes de variada índole, envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implantación.

El balance de las tentativas de planificación no puede resultar ya una sorpresa para todos los que han tenido algo que ver con ellas, ya sea como responsables políticos y administrativos, ya como técnicos, críticos o víctimas. Tras los más importantes

esfuerzos, y luego de un período de cierto optimismo y hasta de cautelosa euforia, los intentos de planificación han comenzado a revelar síntomas de estancamiento, fracaso y retroceso, que han configurado un clima de desilusión y apatía. Un breve análisis de la causas de esta frustración se liga necesariamente con la evaluación de los resultados y contribuye a explicarlos.

### 3.2.1 El sujeto de la planificación

La naturaleza del Estado que pretende planificar, constituye la primera causa relevante de la frustración. El Estado expresa un compromiso para con el *statu quo*. Grupos socioeconómicos de interés, de presión y de poder, camarillas y aparatos partidarios de signos particularista, constituyen el gobierno oficial y formal, o son más fuertes que él y sobredeterminan sus orientaciones y los límites y resultados de su funcionamiento; eligen, manipulan y corrompen a gobernantes y funcionarios; afectan decisivamente -a través de sus bases propias, decisiones y comportamiento- la forma, la estructura y la dinámica de la sociedad que el Estado pretendería planificar.

En esta situación, los factores exógenos adquieren una relevancia decisiva, a partir de la estructura del poder mundial, especialmente la hegemonía de Estados Unidos y la acción de las corporaciones internacionales con base en aquel país. Los unos y las otras se constituyen cada vez más en centros de poder externos al país y a la región en su conjunto. Toman decisiones fundamentales y los Estados deben acatar y tomar muy en cuenta en la formulación y ejecución de sus políticas. Estas decisiones se refieren a las corrientes del comercio exterior; las inversiones; las localizaciones; la tecnología; la producción; la ocupación; la creación y distribución del ingreso; los tipos de especialización;

los esquemas de equilibrio y desequilibrio entre países, áreas, ramas y grupos sociales; el grado de integración interna y regional. Los movimientos y resultados del comercio exterior y de los términos del intercambio, el drenaje de capitales, la disminución de las reservas monetarias y de la capacidad de importar, el endeudamiento externo, fijan límites a la capitalización y al uso de los recursos actuales y potenciales del Perú y demás países de la región, reduciendo drásticamente las posibilidades de planeamiento efectivo. Se convierten así en circunstancias que escapan en lo esencial a la esfera de acción del país y del Estado; modifican las circunstancias previstas en la formulación de los planes y condicionan su ejecución y sus resultados.

De esta manera pues, se produce una situación de impotencia y frustración, manifestadas o transferidas hacia las actitudes de solicitud y dependencia pasiva con respecto a los que tienen poder para otorgar beneficios particulares o grupales, de irresponsabilidad y/o de agresividad desplazada hacia falsos responsables o enemigos míticos. La resultante es un bajo nivel de conciencia colectiva y de debate y consenso públicos sobre los problemas del desarrollo y sobre la posibilidad y necesidad de la planificación.

### 3.2.2 El modelo subyacente

Este modelo surge y opera generalmente como respuesta al peligro de una transformación revolucionaria, bajo el signo de un reformismo conservador.<sup>17</sup> Es presentado como panacea que, por sí misma, de modo automático, promueve el desarrollo, la modernización

y la autonomía del país; solamente requiere cambios restringidos y prefijados; permite el mantenimiento de la estabilidad social, de las actuales estructuras clasistas, de la constelación de poder vigente, y de la ubicación tradicional del país y la región dentro del bloque hegemónico por Estados Unidos. El modelo presupone e incorpora una visión peculiar del subdesarrollo y del desarrollo, que merece cierta atención.

- En primer lugar, asume la posibilidad de imitar *pari passu* el modelo clásico de desarrollo capitalista occidental.
- En segundo lugar, se propone una concepción parcializada y banal del subdesarrollo y del desarrollo, en términos economicistas.
- En tercer lugar, se ignora otras formas posibles de desarrollo.

En este modelo, es ignorada la necesidad de romper el vínculo de dependencia externa y de modificar la ubicación subordinada del Perú y demás países de América Latina dentro del bloque sometido a Estados Unidos. No se elabora una verdadera estrategia política para el desarrollo, con determinación de alternativas, ideologías movilizadoras, formas y fases sucesivas. Las implicaciones y consecuencias de un proceso ininterrumpido de desarrollo, la imagen de la sociedad que emergería de aquel y que se busca como proyecto histórico, no aparecen por ninguna parte. La ideología subyacente o explícita que se esboza no basta para proporcionar la movilización intelectual, emocional y práctica de los posibles protagonistas. Las disrupciones y violencias, previsibles según la experiencia histórica en procesos de este tipo, son ignorados o relegados a la categoría de lo patológico e indeseable, que debe excluirse *a priori* y a cualquier precio. Los esquemas institucionales que se sugieren resultan abstractos y formales, desvinculados del contexto global y carentes de base y operatividad.

El modelo propuesto no demuestra sus ventajas, ni persuade sobre

los peligros de su frustración. No enraiza en las élites dirigentes ni en las masas, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones transformadoras.

### 3.2.3 Indole de la planificación

En los casos en que han existido proyectos o manifestaciones concretas de planificación en el Perú, la aceptación formal ha ido acompañada de una falta de determinación efectiva de estrategias que la sustenten, orienten e impulsen. Se ha tratado, además, de una planificación predominantemente estática y limitativa, tendiente al restablecimiento y conservación de situaciones de equilibrio y al logro de cierto grado de crecimiento económico. La planificación opera e incide sólo con relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales, y no con respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía y de la sociedad. Se actúa mediante un trabajo de contención, menos para emprender e innovar que para impedir y represar, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conoce y domina de modo imperfecto y tardío. A la falta de voluntad y de capacidad para desencadenar innovaciones se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenados a la permanente desactualización. La planificación no resulta así positiva ni creadora, y es inadecuada para prever, anticipar, orientar, ejercer un control dinámico para la creación deliberada del futuro. No suscita, moviliza ni concentra el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad según un proyecto colectivo que muestre la esperanza de un verdadero desarrollo de la población.

### 3.2.4 El marco jurídico-institucional

El marco jurídico-institucional, elaborado para una sociedad estructuralmente más sencilla y para la operación del modelo primario-exportador de crecimiento, resulta inadecuado para las exigencias y políticas de un desarrollo planificado. Este carece de normas constitucionales y de legislación específica que den bases y perspectivas ciertas a la planificación como función legitimada del Estado. Los intentos de planificación quedan sometidos a las vicisitudes e incertidumbres emergentes de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, correspondientes a los niveles nacionales, provinciales y municipales, y emanadas de los poderes legislativo y ejecutivo y de las dicisiones jurisprudenciales. Se carece, además, de un núcleo suficiente de juristas dotados de mentalidad innovadora, imaginación, independencia de criterio, valor político y solidez técnica, capaces de desafiar a los enemigos y obstáculos del desarrollo, y de contribuir al mejor uso, a la adaptación o a la modificación de las normas e instituciones existentes para la solución de los problemas planteados por la planificación. Los juristas -ya sea en calidad de abogados, de magistrados, de legisladores o de funcionarios- se desempeñan en su mayoría como agentes de justificación y defensa del sistema y de los regímenes vigentes, a menudo disfrazados merced a la identificación con un profesionalismo en apariencia neutral. Por eso no es raro la actitud tomada en el Perú con los magistrados y legisladores.

### 3.2.5 El aparato administrativo

El aparato administrativo, herencia también de una etapa anterior y más estática, resulta inadecuado para las exigencias de

un desarrollo dinámico. La burocracia tradicional resiste un proyecto de planificación que pueda significar una exigencia de reforma administrativa, y trastocar así las constelaciones de poderes e intereses creados, generando desafíos y penosos reajustes de mentalidad y hábitos. La organización administrativa no responde a un esquema general informado por una clara concepción del desarrollo y de una política integrada en aquella. No existen reglas precisas sobre división, asignación y coordinación de poderes, funciones y tareas. Mientras que la necesidad de enfrentar la problemática del subdesarrollo multiplica y complica las tareas a cargo del Estado, este no dispone de las posibilidades y pautas de eficacia que sólo un cierto grado -inexistente por definición- de desarrollo material, político y cultural podría proporcionarle. Las deficiencias se manifiestan en todos los aspectos y niveles del aparato administrativo, y entre ellas importa destacar las siguientes:

#### *3.2.5.1 El nivel superior de dirección*

En el más alto nivel de la dirección estatal coexisten y se entrelazan la supercentralización y la dispersión, igualmente exageradas y nocivas.

Los factores de una tradición secular, la concentración de poder socioeconómico y político, los desniveles regionales, la absorción de tareas por el Estado, contribuyen a la supercentralización y verticalidad, tanto geográfica como orgánico-funcional, de la administración pública. En el Poder Ejecutivo y en el equipo inmediato del presidente se concentra una gama amplísima de facultades y posibilidades de acción, en desmedro de la eficiencia de aquéllos, así como de los órganos y funcionarios intermedios e inferiores y de los entes provinciales y locales. Por otra parte,

el ejercicio real de estas facultades concentradas se ve limitado o frustrado por la imprecisa definición de objetivos y de condiciones para su cumplimiento; por la debilidad y las limitaciones técnicas de los equipos directivos superiores y de los órganos operativos; por la inexistencia de sistemas adecuados de división y coordinación de tareas, de comunicación y participación de todos los niveles y entes de la administración.

El poder Ejecutivo carece casi siempre, del todo o en grado suficiente, de una plana mayor asesora y de órganos especializados que complementen y refuercen su actividad (oficinas centrales de coordinación, planificación, presupuesto, personal, organización y métodos). Y si algunas de estas existen, suelen carecer de recursos y de personal adecuados, de autoridad, prestigio y experiencia suficientes para ejercer funciones de asesoramiento, supervisión y dirección general. Sus actividades están generalmente divorciadas del resto de la administración, lo cual las priva de fuerza ejecutiva. No llegan a formar una verdadera plana mayor integrada. Cada una tiende a ser una administración paralela y a entrar en conflicto con los ministerios y departamentos tradicionales. Estos, por su parte, ven deteriorados su papel y su capacidad de decisión por los excesos de un presidencialismo personalista y por la falta de criterios adecuados de descentralización y coordinación. Resulta entonces un desajuste normal entre los distintos aspectos de los planes, programas y proyectos a cargo de los diversos ministerios y agencias, con secuelas de fragmentación y duplicación de funciones, desperdicio de esfuerzos, incumplimiento total o parcial de los objetivos perseguidos.

En lo que a la dispersión respecta, a medida que el Estado asume nuevas tareas, y que la supercentralización limita la flexibilidad y la eficiencia, se tiende, no a ampliar y mejorar los órganos ya

existentes sino a crear otros nuevos dotados de una cierta autonomía que ellos mismos procuran, naturalmente, acrecentar. Este proceso se cumple de modo inorgánico, en la búsqueda de soluciones ocasionales y de reformas aisladas, mediante una continua y asistemática agregación de entes, mecanismos y responsabilidades al aparato tradicional. Proliferan los organismos públicos autónomos (nacionales, regionales, provinciales, municipales), en número excesivo con relación a las funciones a cumplir, sin reglas precisas que aseguren la cohesión y el ajuste a los principios de una buena administración. Ello afecta la unidad y la capacidad ejecutiva del gobierno, la organicidad y continuidad de su acción, sus funciones de supervisión y evaluación. La administración pública termina por presentarse como un agregado de grandes y pequeñas ruedas que funcionan separadamente en el vacío.

#### *3.2.5.2 El personal*

El Perú al igual que los otros Estados latinoamericanos sufren de una disponibilidad inadecuada de personal en lo que respecta al número, la calidad y la eficiencia. La insuficiencia del número y de la calidad del personal superior y de la capa intermedia de cuadros tecnificados va acompañada por el exceso de personal en los niveles inferiores. No existe, o no tiene aplicación efectiva, un sistema de administración pública. No se crean condiciones para la aparición, el mantenimiento y el despliegue en la acción de una élite gerencial pública.

#### *3.2.5.3 La Administración financiera*

Las deficiencias de la política y de la administración financiera se manifiesta sobre todo en los niveles del presupuesto, del control fiscal y de la tributación. Tampoco existe una adecuada

coordinación entre las oficinas y actividades presupuestarias, controladoras e impositivas, ni entre aquellas y las vinculadas a los aspectos fundamentales de la política económico-financiera y de la planificación.

#### *3.2.5.4 Información y participación*

Los servicios estadísticos y las investigaciones sobre la realidad del país a planificar son insuficientes, y con frecuencia de hecho no existen. La actividad del Estado, la formulación, ejecución y evaluación de planes se efectúan en gran medida sobre la base de intuiciones, conjeturas y un conocimiento defectuoso.

Los órganos y mecanismos de formulación y ejecución de planes, en los niveles políticos, administrativos y técnicos, están distanciados o disociados de los representantes y componentes de los principales sectores interesados en las decisiones. Ello determina el desaprovechamiento del apoyo potencial a la planificación; el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza o la resistencia de las mayorías nacionales, destinatarias de hecho y protagonistas posibles de la planificación. Se contribuye así a facilitar el autoritarismo burocrático, y/o el aprovechamiento de los planes y programas por grupos minoritarios de interés, de presión y de poder.

#### *3.2.5.5 El burocratismo*

El recargo de tareas sobre una administración inadecuada; su divorcio de la realidad; la tendencia general al incumplimiento y a la evasión de las normas, a la ineficiencia y a la corrupción, generan como reacción del Estado el aumento de los reglamentos y controles, el papeleo y el formulismo, el incremento del

autoritarismo y arbitrariedad de los funcionarios; en síntesis, el agravamiento de la burocratización. Ello incrementa las demoras y los gastos; absorbe más tiempo y energía del personal y del público; refuerza la corrupción, la desconfianza y la evasión de la ley por el pueblo; ensancha otra vez la distancia entre gobernantes y gobernados.

La problemática que para el esfuerzo de planificación surge de la naturaleza y comportamiento del Estado y del aparato administrativo incide y se replantea de manera más específica a nivel del órgano planificador, de los planes mismos y de los técnicos participantes, aspectos que requieren una consideración particular.

### 3.3 La reforma de descentralización en el Perú, 1978 - 1992

La descentralización ha sido una de las reformas más buscadas en el mundo en las últimas décadas. Se le ha considerado una solución al subdesarrollo, a la ineficiencia administrativa y al autoritarismo.<sup>18</sup> Desafortunadamente, en la mayoría de los casos, la descentralización ha fracasado. Este análisis busca contribuir al entendimiento de las causas de este fracaso mediante el estudio, en un marco comparativo, del proceso de formulación de la reforma de descentralización en el Perú en el periodo 1978 - 1992. Para un mejor entendimiento de éste análisis se creído conveniente plantear tres interrogantes: ¿cómo podemos entender el proceso de formulación de la reforma de descentralización durante el periodo 1978-1992?, ¿cómo podemos definir y evaluar el contenido de la reforma de descentralización? y ¿cómo podemos definir y evaluar la estrategia seguida para la formulación de la reforma?

### 3.3.1 ¿Cómo podemos entender el proceso de formulación de la reforma de descentralización durante el periodo 1978-1992?

Este proceso puede ser entendido con la ayuda del enfoque del "Estado politizado".<sup>19</sup> Este enfoque señala que las instituciones políticas y/o legales no son permanentes y cualquier arreglo es cuestionable porque su utilidad varía de acuerdo con (cambiantes) fines políticos. Si observamos el proceso de formulación de la reforma, sería difícil decir que las instituciones legales lo han "determinado". Es probable que algunas normas constitucionales hayan marcado ciertos límites al proceso de reforma, pero en general lo establecido en las leyes respecto a la forma y los plazos de la regionalización estuvo sujeto a interpretaciones que servían a los cambiantes intereses políticos de los actores. Las leyes fueron cambiadas una y otra vez a lo largo del proceso de negociación. Belaunde y el congreso tuvieron que recurrir primero a una ley de bases no prevista en la Constitución, dada la necesidad política de aprobar un plan de regionalización, pero también debido a la incapacidad para llegar a un acuerdo sobre los puntos sustanciales de dicho plan. Más tarde, Alan García trató de hacer a un lado algunas de las normas constitucionales, buscando evitar mayores problemas y combatir mejor a la guerrilla. Después de algún tiempo, aceptó y decidió promover la regionalización, de nuevo por razones pragmáticas; aun después de haber aceptado la regionalización, el comportamiento del presidente fue contradictorio. La primera ley de bases contradujo los proyectos anteriores, sólo para que la segunda los recuperase en parte, y así sucesivamente.

Aunque las élites estatales a nivel central -funcionarios del Instituto Nacional de Planificación (INP), diputados, senadores, el presidente, etc.- fueron quizá los actores más poderosos y por lo

tanto su profunda influencia no debe ser subestimada, no se puede decir simplemente que dichas élites "impusieron" sus visiones. Es claro que estos actores establecieron los ritmos y "dirigieron" el proceso de toma de decisiones; obviamente, fueron grupos en el centro los que redactaron y aprobaron los diferentes proyectos de reforma. Mientras que la fuerza de los actores regionales ha oscilado, los centrales han tenido una influencia constante. Sin embargo también hay que señalar que no hubo un actor principal en este proceso. En ocasiones los proyectos de algunos actores centrales fueron rechazados, como fue el caso del plan de regionalización de Belaúnde o las ideas originales de García. En general hubo importantes procesos de negociación entre diversos actores, que incluyeron desde influyentes técnicos relacionados con el INP hasta foros universitarios, diputados, senadores, líderes locales, etc. Los actores centrales estaban divididos y no fueron capaces de presionar en favor de un proyecto específico. Hubo importantes diferencias entre el ejecutivo y el legislativo, así como diferencias internas en el ejecutivo (entre el presidente y el INP), en el INP (entre sus diferentes departamentos), y en el congreso (entre los diputados y entre éstos y los senadores). En suma, las élites estatales deben ser vistas como actores poderosos que siempre actuaron dentro de una red de grupos interdependientes; la dispersión del poder hizo muy difícil la imposición de un proyecto desde el centro.

Tal como sugiere el enfoque del Estado politizado, durante el periodo 1978-1992 y especialmente a partir de 1985, importantes actores tendieron a seguir intereses que podemos calificar de pragmáticos. La ponderación de los efectos potenciales de las decisiones en la sobrevivencia política parece haber sido un factor básico en las decisiones tomadas por ciertos actores, como García o los senadores. Los intereses de los actores parecen haber sido más

el resultado de las cambiantes circunstancias y procesos de negociación que de ideologías definidas o de objetivos de largo plazo para las instituciones estatales.

¿Hasta qué punto el patrón "politizado" -presente en la formulación de la reforma- ha sido producto del tipo de régimen? Por un lado, es muy probable que la instauración de un gobierno democrático haya aumentado la "dispersión" del poder en el país, y desde este punto de vista la importancia del enfoque institucional no debe ignorarse. Sin embargo, por otro lado el fracaso de la reforma de desconcentración de Morales Bermúdez parecería indicar que existió una compleja red de intereses y organizaciones en torno a la política de descentralización incluso durante este gobierno militar, y que por tanto la fragmentación política es hasta cierto punto independiente de la reforma del régimen. No obstante, ésta es una respuesta preliminar. Una evaluación más compleja de la influencia del tipo de régimen sobre el proceso de formulación de la reforma requeriría de un estudio más profundo del régimen militar.

Así se puede concluir que la política de descentralización estuvo marcada por la existencia de un patrón politizado durante el periodo 1978-1990 y que, aunque esto sea menos claro, ese patrón también estuvo presente en el régimen militar. Como dije antes, la identificación de este patrón debe verse sólo como un primer paso hacia una explicación más global de los procesos políticos, que nos permita relacionar este patrón con condiciones estructurales específicas.

### 3.3.2 ¿Cómo podemos definir y evaluar el contenido de esta reforma?

Dado que la reforma establece sobre todo una transferencia de facultades administrativas y económicas, que habrá de darse sólo de

manera gradual, y limita las capacidades legislativas de los gobiernos regionales, creo que sería más apropiado referirse a ella como una desconcentración. De acuerdo con la ley de bases, el ejecutivo puede revisar o vetar leyes regionales, hay facultades que no se pueden delegar y las leyes que deleguen facultades políticas, legislativas o incluso económicas (como es el caso con algunos impuestos) deberán indicar los límites de su aplicación.

Con todo, el grado de autonomía económica y administrativa que los gobiernos regionales pueden llegar a tener formalmente es bastante amplio, al menos para los estándares latinoamericanos. Las asambleas regionales podrían ser un importante mecanismo de participación y movilización en las regiones. Puede esperarse también que algunos gobiernos regionales presionen para que se les "devuelvan" ciertas facultades políticas y legislativas. En este sentido, la reforma puede llevar a cambios que, en el contexto Peruano, se podrían calificar de radicales.

¿Cómo podemos evaluar la reforma? Hacer una evaluación de la reforma en términos de los criterios presentados es por ahora muy difícil. En primer lugar, la reforma no se ha hecho efectiva. Además, la situación del país es extraordinariamente inestable debido a la crisis económica y militar de los últimos años. Algunos argumentan que la reforma ha sido muy rápida y que otorga demasiadas funciones a las regiones, lo cual llevará al caos; para otros, es la única solución para las condiciones de extrema pobreza y descontento que existen en provincias; otros más dudan de que la descentralización tenga efectos reales, debido a la falta de capacidad técnica en muchas regiones y a la resistencia de las burocracias centrales a cambiar los sistemas contables y administrativos que han sido fundamentales para el mantenimiento del centralismo. Sólo la puesta en marcha de la reforma puede dar

la razón a unos y a otros. Si algo se puede decir sobre ella en estos momentos es que, dadas las condiciones de variabilidad e incertidumbre, debió haber sido menos uniforme. En algunas regiones la mayor autonomía puede conducir a un aumento de la participación popular en las decisiones regionales y a una mejor administración de los recursos de la región, sin que ello se oponga necesariamente a los intereses nacionales. Sin embargo, en otras regiones la participación popular puede reducirse, ya que es posible que la regionalización no altere radicalmente -o incluso profundice- relaciones clientelistas en el ámbito local. Además, es probable que, como ha sucedido en otras partes del mundo, las autoridades en algunas regiones no sean capaces de ejercer sus nuevas funciones sin una enorme ayuda técnica y financiera; no obstante, los recursos no son precisamente abundantes.

Finalmente, la situación en los departamentos con una fuerte presencia guerrillera es muy difícil. Si la inclusión de una comunidad en una región es aceptada por sus habitantes, puede aumentar la legitimidad de las autoridades locales y reducirse el apoyo al movimiento guerrillero Sendero Luminoso. Sin embargo, si la población de un área no está satisfecha con la demarcación territorial y/o la reforma fomenta viejas rivalidades dentro de las regiones o entre ellas (como sucedió con la reforma agraria de los años setenta), esto favorecerá a la guerrilla. Como indiqué anteriormente, la estructura social y política de muchas comunidades es bastante compleja y su resistencia a las formas propuestas por el centro data de tiempo atrás.

En síntesis, es posible que tanto la "esquizofrenia" común a otras experiencias de descentralización así como los conflictos entre los intereses "nacionales" y el deseo de descentralización surjan en al menos algunas regiones del país.

### 3.3.3 ¿Cómo podemos definir y evaluar la estrategia seguida para la formulación de la reforma?

A lo largo del proceso de reforma, aunque especialmente al principio, se pensó que dada la existencia de una red tan compleja de grupos, lo mejor era seguir una estrategia centralista. El congreso puso entonces la formulación de la reforma en manos de las autoridades centrales, especialmente del poder ejecutivo. Esta táctica sólo resultó en un mayor retraso y complicación del proceso. Por un lado, en gran medida porque fue elaborado por una pequeña comisión de "expertos", el plan de regionalización no pudo ser aprobado en la forma prevista por la Constitución; por otro lado, la decisión de delimitar las regiones a 12, tomada con base en un modelo matemático y sin una clara justificación, implicaba que algunos departamentos tenían que ser unidos, lo que pudo haber aumentado los conflictos interdepartamentales sin necesidad. La delimitación de las 12 regiones por el INP también parece haberse realizado sin mayores consultas, aunque es cierto que hubo un momento en que el proceso se abrió a la participación de los departamentos, dicha participación se dió bajo severos límites de tiempo. Puede decirse que en general el INP mantuvo una posición demasiado centralista y tecnocrática.

Como se notará en este análisis, en sociedades altamente diferenciadas como la peruana, esta estrategia tiende a complicar más que a facilitar los procesos políticos, y es natural que las condiciones de pobreza, inestabilidad e incertidumbre aparezcan como "obstáculos" para los planificadores cuando éstos desean seguir lineamientos tecnocráticos. Se debe reconocer dicha complejidad y se deben buscar estrategias flexibles con un cierto grado de apertura, en lugar de olvidar la complejidad e interdependencia sociales por considerarlas "inconveniencias

políticas". "En lugar de buscar un escape prematuro de las limitaciones el Perú necesita aprender a lidiar y sacar provecho de ellas"<sup>13</sup>. Ciertamente no hay estrategias "ideales" de reforma; todo proceso de cambio se enfrentará siempre a dilemas difíciles de resolver. Sin embargo, en el caso peruano una mayor consideración de los intereses regionales por parte de quienes desde el centro elaboraron la reforma pudo haber conducido a un mejor diseño y generado un mayor apoyo para su implantación.

Con todo, es obvio que en Perú la reforma se formuló de manera centralizada no sólo por erróneas consideraciones estratégicas sino también por el grado de centralización que había alcanzado el país. Actores centrales favorecieron un planteamiento centralizado de la reforma a fin de poder defender sus intereses. Así, la reforma ha sido obstaculizada por el mismo centralismo que busca cambiar.

#### 3.4 La planificación en la actividad política

La situación suscitada por el fracaso de la experiencia racional-desarrollista y las conclusiones que de allí se infirieron, además de la manera como se ha venido desarrollando posteriormente la planificación en el Perú tal como se hace notar en el presente capítulo, provocaron un conjunto de rechazos o, en el mejor de los casos, de dudas sobre las posibilidades de la planificación en sí misma y sobre la conveniencia de seguirla utilizando en el caso peruano.

Ello no obstante, sin intentar forzar los hechos, se puede sostener que hoy día, tanto entre quienes gustan hablar de planificación como entre los que no, existe cierta coincidencia

respecto a que las circunstancias en que se desenvuelven actualmente los procesos de gestión pública imponen trabajar con un cierto grado de anticipación al futuro que permita reducir hasta donde ello sea posible la incertidumbre que afecta a una sociedad de creciente complejidad y conflictividad, con el propósito de otorgar la máxima coherencia al conjunto de acciones que el gobierno debe adoptar a fin de impulsar su respectivo proyecto político.<sup>20</sup> Esto revela la existencia de un cierto consenso en torno a la necesidad de planificar. En última instancia, decidir y actuar según planes y estrategias son actitudes congénitas al ser humano; y, quierase o no, tanto a nivel individual como corporativo, el hombre continuará guiando así sus decisiones y acciones. Postular una ausencia total de planes y estrategias en la acción social, equivaldría a reivindicar el andar a ciegas.

No es difícil concluir que en buena parte de los países capitalistas avanzados se está decidiendo y actuando de esta manera, pese a que en muchos casos la palabra planificación o planeación no se usa de manera explícita. Que se la use o no o que esta palabra guste o no, constituye un problema semántico irrelevante; lo que realmente importa es que estas sociedades, complejas y conflictivas, necesitan conferir una dirección, con la mayor coherencia posible, a sus procesos de reproducción social en función de una cierta imagen deseada de futuro.

Pero, ¿qué entendemos como tal, cuando hablamos de planificación? En lo esencial, pensamos en procesos políticos que, como mínimo, cumplen con dos requisitos.

a) Primeramente, que la acción social gubernamental emana de un esfuerzo deliberado de anticipación al futuro. Esto significa que las decisiones que la originan se producen en función de una

situación a la que se desea llegar en el futuro, esbozada de manera anticipada por los actores sociales que controlan el poder político; esto, en última instancia, supone que la existencia de un proyecto político en el que se definen, explícita o implícitamente, los fines sociales y los medios adecuados para el logro de esos fines.<sup>21</sup>

b) En segundo término, estos procesos resultan de que el respectivo proyecto político es sustentado por una estructura de poder con efectiva *capacidad de gobernar*. Ello significa que los grupos sociales que detentan el control del poder político son capaces de articular con su dirección política y moral a un conjunto de grupos o fracciones de clases, fusionando de este modo una multiplicidad de voluntades dispares en torno de una voluntad nacional, la cual, expresada en una estrategia nacional, permite a la clase dirigente orientar las prácticas sociales alrededor de los fines y a los medios correspondientes al proyecto político que expresa su ideología.

En cualquier caso, debe reconocerse que los intentos de fundamentar la necesidad de planificar no constituye ahora una tarea fácil en el Perú. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que en el periodo de apogeo de la planificación de la década de los setenta, se afirmó la idea de que planificar era exclusivamente lo que establecía la ortodoxia entonces dominante. El fracaso de aquella experiencia desprestigió de tal manera tanto a la palabra como a la práctica a que ella alude, que hace difícil volver a concitar adhesión respecto de esta idea.

Si se logra superar estas legítimas resistencias y se termina aceptando que es necesario encarar la gestión pública en forma planificada, habrá que aceptar también que se deberán concebir las

tareas de planificación de manera diferente a como lo preconizó la ortodoxia de la planificación racional-desarrollista, que, tanto desde el punto de vista de su credo, como de la liturgia y de los ritos que la acompañaron, demostró su total adecuación en el manejo de sociedades complejas. Está fuera de discusión que aquella concepción no es inherente a la naturaleza y a la práctica de planificación, como entonces se tendió a pensar, sino que apenas constituye un modo peculiar e inoperante de concebirla.

Por lo tanto, para poder seguir hablando de planificación, se impone un replanteo a fondo de su teoría, y de su práctica. Para ello es necesario analizar cómo se ubican los procesos decisorios y de acción social pública en el juego político real en nuestra sociedad; allí deben situarse los principales factores que influyen en la determinación de la viabilidad de los diversos componentes (o subprocesos) de dichos procesos sociales. Al respecto, ante todo es necesario aceptar que todo proceso de planificación que se cumpla en sociedades capitalistas está inevitablemente moldeado y acotado por los condicionamientos histórico-estructurales que se derivan de este tipo de sociedad. No se podría avanzar en la discusión del tema de la planificación posible, si se persiste en querer ubicarla en un vacío social, vale decir en una "realidad" sin coordenadas históricas y sin condicionamientos estructurales.

La planificación como una suerte de ingeniería social tiene que ser definitivamente descartada. Por lo contrario, el problema de la planificación en el Perú y demás países latinoamericanos debe ser ubicado y discutido en la específica dinámica general de acumulación y crecimiento capitalista, según las particularidades del respectivo sistema nacional.

#### IV. IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACION EN EL DESARROLLO DEL PAIS

##### 4.1 La planificación para el desarrollo

La planificación, ha dado ya grandes pruebas de utilidad, aunque muchas veces se tiende a juzgarla desde el estrecho punto de vista del cumplimiento de las metas de los planes. Los valores alcanzados en el producto bruto interno, por ejemplo, en un determinado país y periodo, resultan de la combinación, por un lado, de medidas de política no siempre coherentes con los planes y, por otro, de acontecimientos exógenos, por lo que mal puede obtenerse de una comparación lisa y llana de metas con resultados, un juicio válido sobre la bondad de los planes.

En realidad, si se comparan los ritmos de crecimiento alcanzados en estas últimas décadas con las tasas históricas, se nota un gran avance que sería en parte atribuible a la adopción de estrategias y medidas sugeridas en los planes. Por ejemplo, los organismos de planificación fueron promotores de gran número de proyectos importantes, proveyeron a su justificación y evaluación técnico-económica, e impulsaron su financiamiento. Tanto en áreas de infraestructura como en sectores directamente productivos.

Hay varios otros terrenos en los que la planificación ha demostrado méritos. En primer lugar, ella ha permitido, alcanzar una más rica y profunda interpretación de los problemas del desarrollo de los países, ponderando los diversos factores limitativos, descartando ciertos síntomas superficiales del subdesarrollo, para adentrarse en lo estructural y sustantivo, y dando con ello una base más sólida y coherente al diseño de políticas económicas y sociales. Por otro lado, la instalación de

los mecanismos de planificación y sus primeras actividades de formulación de diagnósticos y planes generó en casi todos los países un requerimiento de información estadística antes inexistente, impulsando así el enriquecimiento de los sistemas nacionales de estadística, tanto en los aspectos de precisión y oportunidad de los datos como en el de la cobertura de los mismos. A su vez, los sistemas de planificación fueron los principales motores de la introducción en las esferas político-administrativas públicas de todo una gama de temas nuevos y de formas de análisis que exigieron niveles técnicos crecientes y permitieron el tratamiento sistemático y más completo de una serie de problemas que antes eran vistos con mayor superficialidad.

Puede también señalarse, que la planificación ha sido uno de los factores más eficaces para llevar al nivel político, ejecutivo y técnico un concepto cada vez más completo e interdisciplinario del desarrollo.

#### 4.1.1 Un concepto general de planificación

En un sentido amplio, la planificación se ha entendido como un proceso racional y coordinado de toma de decisiones, que en la mayoría de los casos ha implicado reformas de la organización institucional del Estado, tendientes a establecer organismos e instancias de planificación y coordinación en varios niveles.<sup>22</sup>

No es una actividad ocasional, como podría serlo la preparación de planes y proyectos aislados, sino que debe tener suficiente continuidad administrativa como para poder ser considerada una actividad más de los diversos organismos públicos.<sup>23</sup>

Es una actividad sumamente compleja, pues deben tomarse en cada

momento decisiones referentes al futuro de una realidad tan contingente y poco conocida en la cual entran en relación además numerosos factores físicos, socioeconómicos, administrativos y políticos de gran inestabilidad. En consecuencia, la planificación debe ser realizada en forma metódica aprovechando el avance de la ciencia y una serie de disciplinas que han y vienen surgiendo en los últimos años, como la investigación operativa, la informática, la teoría de decisiones y , en particular, diversos elementos del enfoque y la teoría de sistemas.

En un sentido más extenso, la acción planificadora se puede entender por toda una serie de acciones humanas sistemáticamente destinadas a seleccionar objetivos, así como la manera más apropiada de alcanzarlos.

Este es un concepto amplio de planificación, ya que las tareas que supone pueden ser desempeñadas por individuos, empresas, municipalidades, organismos regionales y nacionales, para definir la mejor manera de determinar los objetivos generales o particulares de largo a corto plazo.<sup>24</sup>

En los países subdesarrollados, como es el caso del Perú, la conducción y regulación del proceso de desarrollo y su planificación adquieren características especiales. Actualmente el país enfrenta problemas graves a los cuales se pretende dar solución de la manera más rápida y segura posible con los escasos recursos existentes, lo cual es normalmente requisito del desarrollo acelerado.

La planificación, que es la actividad global, puede ser de varias clases: general, o cuyo alcance es todo el sistema económico; sectorial, o de aplicación específica a alguno de los

sectores económicos (agricultura, industria, transportes, etc.); y regional que, como su nombre lo indica, se refiere al desarrollo de alguna región geográfica. Desde otro punto de vista, la planificación también puede dividirse en: a corto, mediano y largo plazo, según su horizonte temporal. Según su grado de obligatoriedad es imperativa u obligatoria para sectores público y privado, o indicativa, no obligatoria para el sector privado.<sup>25</sup>

*Relaciones entre planificación, planificación del desarrollo y política planificada del desarrollo.*

Estos tres conceptos se encuentran interrelacionados y pueden provocar confusión al momento de interpretar el papel de cada uno.

La planificación es una disciplina cuyo objetivo es otorgar la máxima coordinación y eficacia a las actividades del Estado en la conducción y regulación del proceso de desarrollo. En este sentido, la planificación es sólo un instrumento que permite analizar en un plano técnico la mejor manera de emplear los recursos disponibles y movilizar las fuerzas sociales para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población.<sup>26</sup>

La planificación del desarrollo constituye la acción de los gobiernos encaminada a formular y ejecutar su política con la ayuda de esa disciplina. Cuando se inicia un proceso de planificación, esta acción constituye la acción de los gobiernos. Ella debe procurar racionalizar y expresar en objetivos, que ha su vez son cuantificados, contradictorias para el conjunto de las fuerzas sociales e imposibles de satisfacer con los recursos disponibles.<sup>26</sup>

Finalmente, la política planificada del desarrollo es un

conjunto de normas, elaboradas por el sistema de planificación y aprobadas por las autoridades competentes, que tiene por finalidad conducir y regular durante un periodo dado, la acción de los agentes públicos y privados que participan en el proceso de desarrollo. esa política está contenida en diversos mecanismos.<sup>26</sup>

Estos pueden ser según las circunstancias, planes de largo y mediano plazo, estrategias, políticas específicas a una actividad, o un producto o grupo de productos, programas, proyectos, planes anuales y regionales, etc.

#### 4.1.2 La planificación y el cambio

Las opiniones cada vez más generalizadas y consecuentes en favor de la planificación han tenido en América Latina una génesis y una problemática diversas de las que tuvieron en otras áreas y épocas.<sup>27</sup> En ciertos países y en determinados períodos, la planificación fue concebida y utilizada para organizar una economía de guerra. En otros casos lo fue para acelerar al máximo la reconstrucción de posguerra y para mantener el equilibrio económico de corto plazo. Recuerdese que en los países socialistas la planificación correspondió no sólo al propósito de acelerar el desarrollo industrial, sino también a toda una transformación en el sistema político e institucional. La planificación indicativa que está en boga en varios países (México, Argentina, Costa Rica y otros), se propone básicamente definir orientaciones de largo plazo que permitan racionalizar las inversiones públicas y fomentar las privadas, y una mayor coordinación a corto plazo que evite desequilibrios en el sistema económico.<sup>28</sup> Como en otras áreas de desarrollo latinoamericanas, y en particular en el Perú, la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición

que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos. Por esa razón, la planificación tiene en nuestro caso una problemática diferente y también un significado político bien definido, y no podría concebirse como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización.

Esto queda en claro, por ejemplo, cuando se analiza el marco de la organización económica que prevalece en América Latina, y dentro del cual se desarrolla la planificación. En la estructura económica característica del subdesarrollo, el mecanismo de precios, y por lo tanto el funcionamiento del mercado, presentan deficiencias importantes, por lo que la planificación se concibe precisamente como un instrumento correctivo de esas deficiencias. En consecuencia, la política económica y los instrumentos de esa política, así como una acción correctiva en el mercado, serán más amplios que los utilizados en los países desarrollados, puesto que la planificación debe ser la expresión de una política de desarrollo, que entrañe cambios y programas de reforma estructural que no están presentes -al menos en singular magnitud- en la política de crecimiento de los países industrializados.

Ahora bien, la experiencia latinoamericana revela que con frecuencia el avance de la planificación en América Latina no ha coincidido con la aplicación de definiciones político-doctrinarias claras y precisas en el campo del cambio estructural, base necesaria para fijar los objetivos del desarrollo y determinar los medios y políticas instrumentales. Ha sido más bien el producto de esfuerzos de comprensión de la realidad económica social latinoamericana y de sus perspectivas futuras, llevados adelante principalmente en el plano técnico e intelectual. Es probable que esta circunstancia incida en el fondo mismo de la explicación de por qué, mientras la idea de planificación se ha venido imponiendo en

general, sean tan diversas y disímiles el grado de avance que ha alcanzado en cada caso particular, la intensidad con que progresa, la influencia que ejerce y la amplitud que ha logrado en cuanto a sistema y proceso.

Esta experiencia también explica las alternativas a que ha quedado sujeta la planificación en un mismo país a lo largo del tiempo. En efecto, en la medida que la planificación no llega a ser parte esencial de toda la estructura y del funcionamiento de un sistema económico y político, su adopción y uso quedan determinados en cada país por un conjunto de factores cambiantes tanto internos como externos, entre los cuales cabría mencionar sobre todos los siguientes:

a) Las características de la estructura y el funcionamiento del sistema económico y del poder político

b) El grado de evolución y complejidad de la administración pública

c) Las circunstancias económicas y políticas coyunturales: el ritmo de desarrollo, las condiciones económicas de corto plazo, las ideologías predominantes en los partidos de gobierno y oposición, etc. Por supuesto que inciden también un conjunto de problemas concretos relacionados principalmente con la disponibilidad de personal técnico capacitado, la existencia y acceso a la información necesaria, la capacidad de generación de proyectos y programas en el sector público y en el privado, las posibilidades de coordinación de diversas políticas de corto plazo entre sí y con las orientaciones de mediano plazo, las características de organización y administración de la planificación, y la participación de los sectores, tanto de funcionarios públicos como de grupos de interés y clases sociales. Es preciso advertir que

este conjunto de problemas más aparentes e inmediatos de la planificación encuentran su origen profundo en los factores señalados en los puntos previos.

Estos elementos y factores se combinan en cada país de modo diverso. Pero además de esto , en el Perú hay otros elementos y factores que obedecen a situaciones y circunstancias temporales, y, en la medida en que estos se alteran, la situación de la planificación sufre también vaivenes importantes.

Si bien la planificación en sí misma, es un instrumento de racionalización de políticas, su uso, aplicación y eficacia como medio de reorientación de la política de desarrollo está determinado no sólo por la calidad técnica del sistema y proceso de planificación y de los propios planificadores, sino principalmente por las condiciones económicas, políticas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de adopción de decisiones.

#### 4.1.3 La necesidad de planificar el desarrollo

Al hablar acerca de la conveniencia de la planificación, son pocos los puntos que contradicen este hecho, dadas las circunstancias actuales y la serie de problemas en las que se encuentra sumergido el Perú, siendo las principales causas la falta de una planificación adecuada a las condiciones del país, y alargándose a enormes carencias de organización en todos los elementos que conforman el gobierno y los demás organismos que con ella colaboran. De aquí se desprende el papel primordial del Estado en la planificación del desarrollo, ya que lo caracteriza como el único capaz de actuar legítimamente en forma imperativa y como responsable, en último término, de toda actividad.

Puesto que la conducción general del proceso de desarrollo y la regulación de las diversas actividades son de responsabilidad estatal, permanentemente exigen decisiones políticas. Se deduce de esto que el desarrollo no es disociable de la transformación histórica del Estado.

Las razones básicas, tanto objetivas como subjetivas para planificar el desarrollo son, entre otras las siguientes:

a) El crecimiento y el avance de los procesos de modernización continuarán aumentando la complejidad de los sistemas nacionales. Por ende, la búsqueda de una mayor coherencia para poder regular el funcionamiento y desarrollo de los mismos exigirá mayores esfuerzos de planificación.

b) El avance de los procesos de crecimiento y de modernización seguramente tenderá a afirmar y a profundizar la racionalidad capitalista de los respectivos sistemas nacionales y esto, como es lógico, contribuirá a aumentar la dependencia estructural de capital.

c) La intensificación de los procesos de articulación financiera de nuestro país en la economía mundo habrá de traducirse en mayores (y, muchas veces, mejores) opciones de inversión en otras partes de esa totalidad de fronteras atenuadas.

d) Es previsible que con el aumento de la complejidad de cada sistema nacional se acentúe la dispersión ideológica y la fragmentación del poder. Ello probablemente incrementará la conflictividad social, con lo que propenderán a agravarse los problemas de gobernabilidad y de capacidad de gobernar, con sus lógicas consecuencias negativas para la población del país.

e) La persistencia e intensificación de los procesos de articulación del sistema nacional con la economía mundo capitalista, incidirá inevitablemente en una fuerte disminución de la autonomía decisoria efectiva de cada país. Con lo que el campo de acción de la planificación del desarrollo tenderá a ser más restringido.

Paralelo a esto, como ya he venido describiendo anteriormente, el país padece de una serie de problemas internos en sus distintas formas y diversos sectores, por lo que existen razones formales que son tal vez importantes para justificar la planificación del desarrollo en el país. Cabe mencionar lo siguiente:

1). La planificación ofrece métodos y procedimientos que permiten o facilitan la coordinación de las decisiones y actividades de la administración en las diversas áreas de la producción. Estas últimas son cada vez más amplias y complejas, lo cual hace necesario integrarlas perfectamente si se desea alcanzar los objetivos buscados.

La existencia de un sistema de planificación resulta imprescindible para organizar y dar sistematización a la actividad pública. Esto puede lograrse formulando metas precisas y diseñando programas de actividades para los diversos organismos del Estado. Los distintos mecanismos que se utilizan en la planificación coordinan las diversas decisiones que corresponden al Estado, definiendo las tareas que realizará e indicando los organismos responsables, las fuentes de financiamiento y demás detalles necesarios para la ejecución.

2). La planificación permite elegir y definir mejor los objetivos para el desarrollo, y también organizar la actividad pública y

orientar a los agentes privados para que puedan alcanzarlos. Esto puede realizarse con distinto grado de eficacia, la cual difícilmente podrá ser alta sino se realizan estudios e investigaciones suficientes para que los responsables políticos conozcan claramente el contenido de cada medida. La complejidad de los procesos y las soluciones a los problemas que ellas originan, su interdependencia estructural entre las distintas ramas de actividades, las vinculaciones con mercados externos, establecen restricciones y posibilidades que requieren ajustes.

Una nación avanzada puede elegir modalidades de mayor o menor eficacia para ordenar su política de desarrollo. Pero en los países subdesarrollados como el nuestro, no se justifica una elección de tal naturaleza: La magnitud de los problemas y el imperativo de alcanzar a la brevedad posibles soluciones mínimas, requiere que la conducción y regulación del proceso de desarrollo se apoye permanentemente en sistemas de planificación cada vez más comprensivos. De ésta manera, las políticas adquieren generalidad, pero también viabilidad y realismo.

3). La planificación facilita el adecuado desarrollo de las reformas estructurales. En el Perú, es imperiosa la necesidad de realizar cambios estructurales en las diferentes áreas de la producción y administración del país. Igualmente se reconoce la existencia de regular o controlar las empresas más importantes del país. Las reformas exigen complicadas operaciones que comprenden gran parte del territorio nacional y tienen diferentes etapas de ejecución a lo largo de los años, por lo que es esencial una programación cuidadosa.

En definitiva, el proceso de introducción y perfeccionamiento gradual de la planificación resulta necesario para superar en el

menor plazo y al menor costo social el subdesarrollo por el que atraviesa nuestro país, ya que permite una eficiente selección de los objetivos, así como de los mecanismos instrumentales de la estrategia para lograrlos.

Si bien hace tiempo que se acepta la idea, a menudo la planificación pareciera ser sólo una conveniente declaración de modernidad de los gobernantes o un argumento obligado de las críticas de la oposición. En muchos casos, el apoyo formal a planes que luego no se ejecutan es explicable por las precarias relaciones en que se encuentran los gobernantes por un lado, y por otro los consabidos problemas por la corrupción y deshonestidad tan elevada que tienen algunos de los gobernantes y dirigentes del país.

#### 4.1.4 La necesidad de planificar la intervención estatal

La necesidad de entender las ideas fundamentales de la política y planificación económicas, para comprender al mundo en que nos movemos, se deriva del hecho indiscutido de que el Estado interviene hoy en la vida económica con mayor intensidad que hace veinte o treinta años. En el siglo pasado la filosofía económica predominante era la liberal, que asignaba al Estado únicamente el deber de proporcionar servicios públicos y conservar el orden. Actualmente pocos aceptan de manera integral esas ideas y la mayoría está de acuerdo, explícita o implícitamente, con un crecimiento mayor de las funciones estatales de las que indican las ideas liberales

En el fondo y a escala mundial, la razón de ese cambio profundo -del liberalismo al intervencionismo- es el aumento desmesurado de población que ha experimentado nuestro planeta. La filosofía

individualista se adaptó a regiones y momentos históricos cuando el hombre tenía un espacio vital suficiente y no se tropezaba frecuentemente con su vecino. Pero en cuanto se estrecha ese espacio y los contactos y roces se hacen más frecuentes, se hace necesaria alguna clase de reglamentación que impida los conflictos. Ello ha originado la mayor presencia estatal en todos los órdenes de la vida moderna, tanto por el crecimiento de la población como por la disminución de los recursos naturales.

Lo anterior constituye apenas una débil explicación del porqué el Estado interviene en la vida social y económica. Probablemente la razón más fuerte reside en que la gente, en todos los países, ha demandado del Gobierno cada vez más escuelas, más electrificación, más carreteras, mayor protección del salario y de la industria nacional, así como un mayor control de las variables económicas. Ya sea liberal o intervencionista, no existe distinción entre los postulantes al momento de exigir más servicios públicos.

Podemos todavía añadir una tercera razón, aplicable sobre todo a los países subdesarrollados: Ellos esperan que el Estado no solamente proporcione más y mejores servicios públicos, sino también que haga salir al país de su pobreza. Esta nueva dimensión de desarrollo conlleva profundas transformaciones estructurales y un grado fuerte de intervención.

En el Perú el intervencionismo estatal tiene una larga historia y es un derivado natural del fuerte centralismo político que ha estado presente en la vida del país desde los tiempos de los Incas. El régimen virreynal tenía muchos controles y reglamentaciones de la vida económica, por lo que no es extraño encontrar en esa época antecedentes legales de la idea de la propiedad de los bienes del subsuelo por el Gobierno (entonces, por la corona). Hubo un

paréntesis en la segunda mitad del Siglo XIX, cuando campeó la filosofía liberal, de acuerdo con las ideas entonces comúnmente aceptadas. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1920 el Estado Peruano volvió a las viejas costumbres intervencionistas, amplificadas por la ideología extremista de algunos de los constituyentes. Con el transcurrir de los años la intervención se hace más agresiva y desplaza a la inversión privada ( Juan Velazco 1968), que por exclusión, por ausencia o por temor pierde competitividad ante la fuerza estatal.

El aumento de la población, en suma, sus necesidades crecientes, la falta de capital en los países subdesarrollados y factores parecidos explican la mayor intervención del Estado en la vida económica actual. El paso del liberalismo a la situación presente se ha hecho de una manera gradual y continua. El intervencionismo en sí no postula que el Estado sea el propietario de los medios de producción. Aceptar como inevitable una mayor intervención estatal no significa aceptar un régimen socialista. El mismo Estados Unidos, considerado como una de las naciones donde más se conserva la filosofía liberal, ofrece un ejemplo de intervención estatal, pero moderada y ejercida a través de leyes, reglamentos y dirección, sin suplantarlo a la iniciativa privada. En el aspecto económico las funciones del Estado normalmente aceptadas deben ser: regulación, provisión de bienes y servicios públicos (comprados o producidos directamente), funciones fiscales, redistributivas y de estabilización. En los países desarrollados el intervencionismo ha tomado principalmente la forma de redistribución, a través de transferencias. El Estado Peruano ha insistido en la producción de bienes y servicios.

## 4.2 Los estilos de planificación

### 4.2.1 Una tipología

La planificación, surge y se acepta como el proceso mediante el cual puede racionalizarse la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, a partir del cual se identifica una imagen objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución.

Ello implica aceptar o perseguir un determinado estilo de desarrollo que, por lo tanto, define la forma, alcance y objetivos del proceso mismo de planificación.

Para distinguir los proyectos nacionales de desarrollo es necesario distinguir la diferencia entre un sistema centralmente planificado y un sistema de economía mixta. En este último pueden encontrarse varios subtipos entre los cuales se destacan tres que pueden denominarse de "mercado libre" de "mercado parcialmente reformado", y de "mercado orientado", cuya diferencia fundamental está en el papel del Estado en la aplicación del proyecto nacional de desarrollo.

Hay tres actores básicos de la planificación: el aparato gubernamental, los agentes económicos privados nacionales y los agentes económicos extranacionales.

En cuanto a las concepciones vigentes de la planificación es posible agruparlas en varios tipos de los cuales se individualizan cuatro: "Subsidiario, comprensivo y normativo" (SCN); "regulador, de proyectos y programas y normativo" (RPN); "regulador, comprensivo y normativo" (RCN) y "regulador, comprensivo y adaptativo" (RCA).<sup>29</sup>

1) La modalidad subsidiaria, comprensiva y normativa (SCN), parte de la base de que son los agentes económicos en forma individual (sean públicos o privados), los indicados para seleccionar y ejecutar los programas de inversión conducentes al logro de los objetivos señalados en la estrategia de desarrollo. En este sentido la planificación es adaptativa ya que el inversionista privado se va adecuando a las cambiantes condiciones del mercado. El órgano central de planificación es esencialmente subsidiario, esto es reconoce que los agentes económicos individuales no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones que conduzcan a soluciones óptimas. Al órgano de planificación, se le asigna, como función principal, la de proveer dicha información en forma comprensiva y, en algunos casos, establecer criterios de decisión que cada unidad debe utilizar para evaluar y decidir sobre las opciones de inversión.

La planificación subsidiaria implícitamente acepta la estructura económica y social existente como un dato. Busca facilitar su funcionamiento y expansión a través de la provisión de información que permita una decisión más racional de parte de los agentes individuales (fundamentalmente privados). La suma de estas decisiones racionales permiten que el sistema en su conjunto funcionara eficientemente.

Este tipo de planificación sólo pretende racionalizar pero no coordinar ni controlar las acciones conducentes a la ejecución de una estrategia de desarrollo. El peso central en la tarea de ejecución recae en los agentes económicos privados, y por lo tanto, en las fuerzas del mercado. Por esta razón, esta concepción -en lo que al Estado se refiere- es esencialmente normativa ya que solamente plantea los objetivos globales que permanecen invariables durante el plan, dejando en manos del mercado la selección de la

modalidad más apropiada para lograrlos e, incluso, la decisión de descartarlos.<sup>29</sup>

ii) *La modalidad reguladora, de proyectos y programas y normativa (RPN)*, concibe a la planificación fundamentalmente como un instrumento de proposición, ejecución y control de proyectos y programas específicos para el sector público, los que además deben ser coordinados para darles coherencia. El plan, a su vez, equivale a un calendario de ejecución del conjunto de las opciones posibles. Se entiende, por lo tanto, que el planificador debe elegir y adecuar los instrumentos de política de que disponga para la puesta en marcha de dichos proyectos. Por lo tanto, esta modalidad regula directamente el comportamiento del sector público, concentrando su actividad en esta tarea; al mismo tiempo procura buscar los medios para estimular la realización de proyectos que se consideren necesarios en el sector privado. A la vez, es esencialmente normativa ya que dirige todo su esfuerzo a la solución de ciertos problemas mediante la realización de proyectos y programas definidos en el plan global de mediano o largo plazo. Por esto último, la eficacia que logre esta modalidad en racionalizar y coordinar la estrategia de desarrollo depende medularmente de la participación que el Estado tenga en la economía (propiedad sobre los medios de producción, proporción de la inversión total y capacidad técnica para implantar y controlar cada uno de los proyectos), o de su capacidad para promover y apoyar directamente algunos proyectos del sector privado.<sup>29</sup>

iii) *La modalidad reguladora, comprensiva y adaptativa (RCA)*. Según esta concepción la planificación se concibe como el proceso mediante el cual se genera, coordina y ejecuta una opción de desarrollo.

Este proceso incorpora la fase de formulación de planes

perspectivos de carácter global, regional y sectorial y la de ejecución a través de la definición de planes operativos. Sin embargo, no adopta mecánicamente los objetivos e instrumentos propuestos en el plan prospectivo, sino los adecua de acuerdo con las cambiantes condiciones económicas, sociales y medioambientales. la definición de estas nuevas condiciones se hace a través del análisis de la coyuntura, así como también del análisis de las consecuencias y resultados de la gestión anterior. Además se enriquece con la opinión y participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Este tipo de planificación, por lo tanto, concentra su acción en el establecimiento de directrices generales y específicas que son esencialmente adaptativas en términos de las cambiantes restricciones económicas, medio-ambientales y sociales, que surgen de la negociación y participación de los distintos agentes sociales. Estas directrices son activamente impulsadas o reguladas a través de la planificación operativa con carácter imperativo (regulación directa para el sector público) e inductivo (regulación indirecta) a través de la modificación de los parámetros económicos en que basa sus decisiones el sector privado.<sup>29</sup>

*iv) Modalidad reguladora, comprensiva y normativa (RCN).* Esta concepción de la planificación, al igual que en el caso anterior, produce planes globales y prospectivos que, a través de la definición de los principios y objetivos del desarrollo, establecen las líneas generales de la acción y promoción del desarrollo que se han asignado al Estado, teniendo como campo de acción el conjunto de la estructura económica y social. A diferencia de la concepción RCA, en esta fase operativa del plan, la concepción RCN o bien no está prevista o establecida en forma razonablemente completa, o no tiene las previsiones necesarias para adaptarse a las cambiantes circunstancias y, por lo tanto, adquiere características normativas.<sup>29</sup>

Teóricamente, podrían existir decenas de estilos de planificación. Sin embargo, hay cuatro combinaciones que parecen encontrarse con mayor frecuencia<sup>29</sup> :

El estilo 1 se caracteriza por promover un proyecto de desarrollo de libre mercado y con una concepción SCN de la planificación, que tiene como actores principales a los agentes económicos privados nacionales y extranjeros. Este estilo es, probablemente, el que más difiere de la concepción tradicional de planificación. En él, el plan no comprende, en la medida que se le formule, objetivos específicos y medidas de política para lograrlos. Correspondería a una planificación indicativa que explícitamente acepta como deseable el libre juego de las fuerzas del mercado. En tal situación la planificación estatal llega a ser muy limitada. Sin embargo, al margen del sistema de planificación y fundamentalmente a través de los agentes de los grupos sociales, se lleva a cabo un proceso de planificación donde se explican objetivos y los medios para lograrlos. Al interior de estos grupos y fundamentalmente en las empresas o conglomerados se hace un uso efectivo de los métodos de planificación.

En este estilo, El Estado, se sirve de su instrumental para fortalecer las situaciones básicas de este proyecto nacional de desarrollo. Se trata, entonces, de un estilo de planificación en el que sólo una parte del proceso se sitúa dentro del órgano de planificación.

El estilo 2 promueve un proyecto de desarrollo de "mercado parcialmente reformado" con una concepción RPN o RCN de la planificación, y tiene como actores principales al Estado y a los agentes económicos privados nacionales. En algunos casos el agente privado nacional es sustituido o acompañado por el extranjero.

Este estilo tiende fundamentalmente a solucionar problemas vigentes factibles de superar mediante la realización de proyectos y programas. No se persigue formular "grandes diseños" de soluciones globales proyectadas en el tiempo mediante trayectorias estratégicas, lo que obvia el manejo de la incertidumbre.

Sucintamente, este estilo de planificación presente cinco características centrales.

a) Pretende introducir ciertas reformas al funcionamiento espontáneo del mercado, en especial para lograr estabilidad, acelerar la tasa de crecimiento, y modernizar los procesos productivos.

b) Tiende a promover, complementar y, en alguna medida, regular las acciones tendientes a superar las insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada, pero nunca a reemplazarla. Al contrario, reconoce en ella la unidad fundamental de organización y acción.

c) Pone el énfasis en las políticas que benefician el conjunto de su base de apoyo social sin pretender transformar, sustancialmente al menos, la estructura distributiva vigente. Entre estas políticas se encuentran las compensatorias, las anticíclicas y las de crecimiento.

d) El Estado asume el papel de mediador con organismos y empresas multinacionales, a la vez que reajusta los planteamientos internos a las nuevas condiciones internacionales.

El estilo 3 promueve la aplicación de un proyecto de desarrollo de "mercado orientado"; con una concepción RCA o RCN de la planificación, y cuyos principales actores son o tienden a ser el Estado y los agentes económicos nacionales.

Este estilo se basa en la existencia de un proyecto nacional de desarrollo con una imagen-objetivo muy comprensiva y por lo tanto más compleja que la de los estilos antes citados.

Se plantea la introducción de ciertos cambios de estructura como forma de lograr la distribución más equitativa del poder y de la riqueza, lo que conduce a modificar las decisiones del mercado para lo cual el aparato gubernamental dispone de capacidad efectiva. Sin embargo no se desconoce a la empresa privada como el centro del proceso productivo.

El estilo 3 es probablemente el que más se asemeja a la concepción tradicional de la planificación, precisamente porque constituye una intervención deliberada y sistemática en la economía y en la sociedad. Esta intervención presenta las siguientes características:

a) supone la existencia de un proyecto nacional de desarrollo que define la sociedad que desea construir y, por lo tanto, señala los componentes de la estructura global que hay que mantener y reforzar y los que se deben modificar o reemplazar;

b) para ello se establecen objetivos específicos globales, sectoriales, regionales y de proyectos, que se pretende alcanzar mediante el manejo planificado de los instrumentos de política de que se dispone;

c) el plan pretende beneficiar a subconjuntos ( grupos, sectores o regiones) de la sociedad según las prioridades prefijadas. Esta característica no sólo tiene implicaciones para la distribución del producto, sino también para la selección de técnicas productivas, áreas y proyectos de inversión, formación de capital físico y humano y otras variables fundamentales, y

d) la planificación es, básicamente, de tipo imperativo para el sector público e inductivo para el sector privado y presenta características de flexibilidad o adaptabilidad en la fase de ejecución.

El estilo 4 difiere de los otros pues se plantea como imagen-objetivo una sociedad socialista y trata de alcanzarla a través de un estilo de planificación centralizado. El Estado dirige la economía asumiendo la propiedad de la mayoría de los medios de producción, lo que lo convierte en el agente principal de la planificación. Las decisiones más importantes, por ejemplo, las relativas a la estructura de precios, a la estructura y nivel de inversión y a los salarios, se toman centralmente.

El cuadro 2 resume los elementos que definen los cuatro estilos de planificación anteriormente mencionados.

**Cuadro 2**  
**ELEMENTOS QUE DEFINEN UN ESTILO DE PLANIFICACION**

Estilo de Planificación	Proyecto nacional de desarrollo	Composición de la planificación
Estilo 1	Mercado libre Estado subsidiario Política social subsidiaria Apertura externa amplia	Subsidiaria Comprensiva Normativa (SCN)
Estilo 2	Mercado parcialmente reformado Mercado parcialmente corregido Política social complementaria  Apertura externa regulada	Reguladora De proyectos y programas o comprensiva  Normativa (RPN) o (RCH)
Estilo 3	Mercado orientado Mercado regulado Persecución directa de los objetivos sociales Apertura externa restringida	Reguladora Comprensiva  Normativa o adaptativa (RCH) o (RCA)
Estilo 4	Centralmente planificado Estado sin reservas Objetivos sociales preeminentes	Centralizada Comprensiva Adaptativa (CCA)

FUENTE: ILPES - CEPAL

#### 4.2.2 El marco conceptual que define los estilos de planificación

¿Para qué se planifica?, ¿Quién planifica?, ¿Cómo se planifica?

Las respuestas a las tres preguntas anteriores ordenarán la presentación de esta sección. Para tal efecto, se han elegido algunas variantes de respuestas que evidentemente no incorporan todas las dimensiones existentes. Se entenderá que se planifica fundamentalmente para realizar un proyecto nacional de desarrollo<sup>30</sup> y que lo hacen los agentes políticos, económicos y sociales que tienen mayor peso relativo en el proceso de toma de decisiones. Por último, la forma cómo se planifica se explicará fundamentalmente por la relación que el órgano de planificación establece con el sistema general donde éste se inserta.

a) ¿Para qué se planifica?

El objetivo común de la planificación es lograr una estructura económica desarrollada y equitativa, preservando la propiedad privada sobre los medios de producción y el mecanismo de mercado como principal asignador de recursos y, además, aceptando en diversos grados un sector estatal que participe directamente en el proceso productivo.<sup>29</sup> Sin embargo, el problema peruano radica en cuanto a la fórmula por utilizar para lograr esos objetivos y, en especial, al papel que le cabe al aparato gubernamental en la sociedad.

Se analizará la importancia del proyecto nacional de desarrollo el cual está definido por tres elementos: el mecanismo de asignación de recursos predominante; los mecanismos para el logro de objetivos sociales y la distribución del ingreso y el bienestar,

y por último, el tratamiento al capital extranjero y el grado y tipo de "apertura externa".

a) *El mecanismo de asignación de recursos.* Respecto a este elemento se distinguirá entre los que plantean que el mercado puede efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos y, por lo tanto, que el Estado apoya sólo en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano (mercado con Estado subsidiario); los que plantean que la existencia de mercados libres y eficientes es un requisito para lograr una eficaz asignación de recursos, pero que al Estado le cabe un papel importante en la promoción directa del crecimiento económico, no pudiéndose, por lo tanto, limitarlo a una actividad puramente subsidiaria (mercado parcialmente corregido); y, por último los que plantean que el Estado debe tener una función reguladora de crecimiento y, por lo tanto, le otorgan un papel preponderante en el proceso de asignación de recursos (mercado regulado).

b) *Mecanismos para el logro de objetivos sociales, la distribución del ingreso y el bienestar.* El tipo de políticas sociales estará fundamentalmente determinado por la relación que se postule entre crecimiento y bienestar. Respecto a esto se pueden distinguir tres tipos fundamentales. El primero plantea una equivalencia entre crecimiento y bienestar del conjunto de la población y, por lo tanto, da prioridad a los objetivos de crecimiento; sin embargo, reconoce la necesidad de que el Estado preste ciertos servicios sociales que el mercado no provee. Por lo tanto, se reconoce el carácter subsidiario del Estado en esta materia (política social subsidiaria).

La segunda concepción no acepta la correspondencia directa y

automática entre crecimiento económico y bienestar social y, por lo tanto, define la acción social del gobierno como un objetivo en sí. Por esta razón, el Estado interviene y actúa directamente de tal modo de garantizar ciertos aumentos sustanciales en bienestar del conjunto de la población y, en particular, de los bolsones de pobreza (política social complementaria).

La tercera concepción no sólo descarta la automaticidad en la relación entre crecimiento y bienestar, sino que, además, plantea la necesidad de definir la estrategia de desarrollo en términos de objetivos sociales. Por lo tanto, el resto de los objetivos y el conjunto de las políticas se subordinan a la consecución de dichos objetivos sociales.

En concreto, esta concepción postula la necesidad de producir ciertas transformaciones en la estructura económica como un requisito para el logro de metas sociales (persecución directa de los objetivos sociales).

c) *El tratamiento al capital extranjero y la apertura al mercado externo.* Aunque no hay duda que siendo el Perú un país con economía mixta ha abierto, de una manera u otra, su economía al mercado externo y, además, ha permitido la penetración de capital extranjero, habría que diferenciar al menos tres tipos de situaciones que son las más comunes.

La primera se caracteriza porque el Estado apoya decididamente la consolidación y creciente entrada de capital extranjero y promueve una apertura casi irrestricta al mercado internacional (apertura amplia). La segunda situación está dada sólo en determinadas áreas, el Estado regula y condiciona la apertura al exterior y la penetración del capital extranjero (apertura

regulada). Por último, se dan situaciones en que el Estado limita expresamente la acción del capital extranjero, dando preferencia o exclusividad a la empresa nacional, en determinados rubros considerados estratégicos para el desarrollo (apertura restringida).

d) *Tipología de proyectos nacionales de desarrollo.* Definidas algunas de las distintas características que puede tener cada elemento que define un proyecto nacional de desarrollo, queda la tarea de clasificar sistemáticamente estos últimos. A partir de los elementos definidos pueden surgir distintas combinaciones -empleando la técnica de análisis morfológico<sup>31</sup> pueden constituirse 27 de éstas- y cada una de ellas constituirá un tipo de proyecto nacional de desarrollo. El cuadro 3 resume esta técnica con los elementos que conformarían cada uno de estos tipos.

Cuadro 3

**TIPOLOGÍA DE PROYECTOS NACIONALES DE DESARROLLO**

Elementos que definen un Proyecto Nacional de Desarrollo

Elementos que definen el proyecto nacional	Características de cada elemento que define un proyecto nacional		
	1	2	3
a) Mecanismo de asignación de recursos predominantes	Mercado con Estado subsidiario	Mercado parcialmente corregido	Mercado regulado
b) Políticas sociales y de bienestar	Política social subsidiaria	Política social complementaria	Persecución directa de los objetivos sociales
c) Tratamiento al capital extranjero y apertura al mercado externo	Apertura amplia	Apertura regulada	Apertura restringida

Fuente: ILPES - CEPAL

De estas múltiples combinaciones de tipos de proyectos nacionales de desarrollo, se requieren señalar tres que parecen especialmente representativas para la situación del Perú.

La primera, denominada "mercado libre" se caracteriza por los elementos de la columna 1 en el cuadro 3. En ella se plantea que es la empresa privada la que fundamentalmente debe impulsar el proceso de crecimiento. Sin embargo, para que ésta funcione efectivamente debe existir una suerte de "institucionalidad de mercado" en que: a) el inversionista privado pueda acumular un excedente que al ser invertido y complementado con el capital extranjero dinamice la economía; b) los mercados puedan efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos; y c) el Estado apoye en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano. El Estado, por lo tanto, tiene la doble función de institucionalizar la existencia de mercados eficientes (de bienes y factores) y desarrollar algunas actividades que presentan un bajo nivel de rentabilidad privada, pero no así en términos sociales, y que se consideran necesarias para lograr el objetivo de crecimiento y equidad. Entre estas actividades se encuentran la inversión en infraestructura, en servicios sociales y en algunas actividades que compensen los desequilibrios sociales (desnutrición, falta de vivienda, malas condiciones de salud, etc.).

La segunda, denominada de "mercado parcialmente reformado" plantea que al Estado le corresponde desarrollar una parte importante de la inversión productiva, manejar ciertos recursos de significación estratégica nacional, apoyar -al igual que en el caso anterior- el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano y proteger, en alguna medida, el capital nacional de la competencia externa.

Los dos tipos mencionados suponen una suerte de automaticidad en la relación entre crecimiento económico y mejoramiento en los niveles de vida del conjunto de la población. Por lo tanto, ponen especial énfasis en el crecimiento del ingreso per cápita en el entendido de que la prosperidad económica traerá consigo, en un período de tiempo razonable, una mejoría en las condiciones de vida de las grandes mayorías. Durante el período intermedio en que subsiste la pobreza extrema se propone, con mayor énfasis en el segundo caso, la aplicación de políticas compensatorias de los desequilibrios sociales que genere el crecimiento.

La *tercera* denominada de "mercado orientado", desconoce expresamente la automaticidad de la relación entre crecimiento económico y bienestar social y, además, postula que el propio crecimiento económico necesita para perpetuarse, la acción promotora y racionalizadora del Estado y la participación de éste en el proceso productivo. Por lo tanto, el Estado debe tener una función dinamizadora y reguladora del crecimiento de modo de asegurar que éste no sólo sea acelerado, sino que, además, vaya acompañado de un proceso de redistribución de sus frutos. El sector público, en este caso, utiliza su capacidad de intervención en la estructura económica y social, promoviendo los cambios necesarios para lograr una fórmula de crecimiento que beneficie directa e inmediatamente a las más amplias capas sociales; restringiendo la influencia del capital extranjero y reservando ciertas áreas consideradas estratégicas para el productor nacional. Este tipo postula que si se acepta efectivamente el objetivo de crecimiento, se debe tener conciencia que él supone un necesario proceso de cambio estructural, que afecte las variables que determinan el poder relativo de los propietarios de los distintos factores productivos.

## b) ¿Quién planifica?

El Estado es la única institución de la sociedad que tiene poder coercitivo legítimo. Esto significa que solamente él puede establecer normas jurídicas o institucionales que dirijan o delimiten los procesos económicos y sociales. Dado que el sistema de planificación formal se inscribe dentro del Estado y que sólo éste puede regular la ejecución de un plan, podría pensarse que el Estado es el único actor de la planificación. La acción del Estado, sin embargo, "no puede ser planteada tomando a la sociedad como simple receptora de decisiones superiores, sino aceptando que los diversos grupos sociales -y particularmente aquellos que se pretenden beneficiar con el desarrollo- son a la vez sujeto y objeto del proceso".<sup>32</sup> Por lo tanto, es posible identificar constelaciones de poder, apoyadas en grupos sociales, que originan, formulan y ejecutan los proyectos nacionales de desarrollo en que enmarca la acción del Estado y, en concreto, el sistema de planificación. "Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales los que, por tanto, no pueden entenderse actuando separadamente sino vinculados en una compleja trama de alianzas, compromisos y antagonismos".<sup>29</sup>

De lo dicho, se puede deducir que, si bien es cierto que la planificación nacional es un instrumento del Estado, en el escenario en que se desarrolla el proceso de planificación interactúan varios actores.

Los actores reales y su grado de participación efectiva dependen de la estructura de poder y de la naturaleza del proyecto sociopolítico que adopta una sociedad o que le es impuesto. No es ésta la oportunidad para encarar el estudio de la naturaleza de los proyectos sociopolíticos que hoy existen. Por esta

razón sólo se mencionará algunos de sus actores: el aparato gubernamental, el sector privado nacional y los agentes extranacionales.

*El aparato gubernamental*, como representante del Estado, aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación; como actor frente a la sociedad, y como mecanismo de integración y sustento del orden político. Estas características dotan al aparato gubernamental de una cantidad de recursos políticos y normativos que lo convierten en un actor privilegiado del proceso. Pero también este mismo aparato gubernamental afecta al proceso de planificación de dos maneras importantes, aunque no con igual peso: el poder normativo le permite delimitar el comportamiento de los otros agentes y el poder económico le permite orientar -al menos parcialmente- la actividad social y económica hacia las metas del plan.

*Los agentes privados internos*, tienen como principales componentes a los empresarios y a los trabajadores organizados (sindicatos). Estos actores tienen muy diversos recursos de poder y los usan en diferentes instancias. Entre estos agentes privados, los empresarios se han convertido en actores notablemente más destacados del proceso de desarrollo y de planificación. Por otra parte, la planificación es una práctica habitual en el seno de las empresas privadas de mayor importancia. Para desarrollar esta tarea cuentan con técnicos altamente calificados -normalmente de mayor calificación que los del sector público- y con la información de tipo micro y macroeconómico, que el sector público pone a su disposición.

*Los actores extranacionales*, la importancia de estos reside en que planifican sus propias decisiones, sin que, en la mayoría de

los casos, el aparato gubernamental disponga de herramientas de política efectivas para afectar o dirigir estas decisiones.

Se pueden distinguir tres actores externos: los organismos internacionales, particularmente los de financiamiento; los acuerdos de integración económica; y la empresa transnacional. De estos, el último tiene mayor importancia como actor ya que la acción de los otros se supone regida en gran medida por reglas determinadas por el propio gobierno. En cambio, "el poder y expansión (de la empresa multinacional) le permite influir, directa o indirectamente, en las políticas y la acción del gobierno de origen y del gobierno anfitrión y a veces contribuir a colocar al país en posición de interdependencia o dependencia"<sup>33</sup>.

Evidentemente, mientras mayor sea la participación no regulada de la empresa multinacional en la economía, menores serán las posibilidades del sistema de planificación para afectar globalmente la estructura económica, ya que este tipo de empresa introduce incertidumbres adicionales respecto a las que se generan internamente en la economía.

### c) ¿Cómo se planifica?

Si se reconoce el hecho de que la planificación económica es globalmente aceptada y utilizada, lo que parece pertinente analizar es el grado y forma en que ésta se concibe. El grado de planificación en un momento dado estaría definido por la existencia y peso relativo de un conjunto de elementos que tipificarían tanto un sistema como un proceso de planificación.<sup>34</sup> Estos elementos serían:

- Un agente, es decir, un individuo o un grupo de individuos

cuya profesión sea la planificación, con un status socialmente reconocido como tal;

- Una agencia (o todo un sistema institucional) engargado por ley o por la costumbre, de llevar a cabo todo o parte del proceso de planificación;

- Un sujeto de planificación claramente identificado, lo cual supone un conocimiento sustantivo de las estructuras y procesos involucrados en éste;

- Un proyecto de cambio (o una imagen-objetivo) políticamente viable, diferente de una trayectoria tendencial;

- Un sistema de prioridades y asignación de recursos distinto del correspondiente al mercado;

- Un procedimiento formal para organizar todos los elementos anteriores.

En las economías mixtas -principalmente de la región- se pueden encontrar todos los elementos anteriores, pero el "sujeto de planificación " cambia y en algunos casos, el papel de otros elementos.

Para un país como el Perú, el cual se caracteriza por tener una problemática especial, será necesario analizar en forma detallada cada una de las concepciones de planificación y seleccionar aquellos elementos que definan un proyecto nacional de desarrollo acorde a las necesidades del país , sin descuidar los retos que como nación nos toca afrontar frente a los nuevos acontecimientos de cambio que se están dando a nivel mundial.

## V. ¿HACIA DONDE VA EL PERU ?

### 5.1 Dinámica mundial

"Eran los mejores tiempos. Eran los peores tiempos". Así comienza el magistral relato de Charles Diskens sobre la Revolución Francesa: *Historia de dos Ciudades*. Por fortuna hemos progresado mucho desde entonces. Pero cuando examinamos el ambiente económico internacional, alguna gente sólo repara en los "mejores tiempos" y otra sólo en los "peores". los mejores son obvios. La guerra fría a terminado , con la culminación del socialismo en la ex- URSS, liberando recursos para objetivos "más productivos". La liberalización política y económica está ocurriendo en muchas partes del mundo. Y los convenios sobre cómo promover el desarrollo eficiente son más amplios que nunca antes. Estos factores crean un potencial para progresar, para decirlo con franqueza, sin precedentes. Esta es una gran época para los optimistas.

¿Qué es entonces lo que impulsa a alguna gente a considerar que éstos son los "peores tiempos"? Una razón importante es la de que los ingresos per cápita en los países en desarrollo cayeron en los últimos años. Esto nunca había sucedido, ni siquiera por un año, como se notan en los registros de los años setenta. En estos últimos años ha ocurrido en forma consecutiva y con mayor frecuencia en los países subdesarrollados. Se ha debido a la prolongada recesión y a la sorprendente contracción de las economías de Europa del Este, de Rusia y del propio Estados Unidos durante los últimos años.

Una segunda razón para el pesimismo se relaciona con los prospectos financieros. Los requerimientos financieros para reestructurar a los países socialistas en su transición, para reconstruir a Kuwait y para satisfacer el nunca reducido déficit en los Estados Unidos pueden - se teme - resultar en una "escasez de ahorros", lo cual está trayendo tasas de interés reales y elevadas a través de los años noventa y una falta de recursos para países en desarrollo, muchos de los cuales lo necesitan con más urgencia que nunca, como es el caso del Perú. Sus endeudamientos altos y los precios de exportación de sus mercancías continúan bajos: el índice del Banco Mundial sobre los precios de los bienes no petroleros son los más bajos desde que empezaron a acumularse estadísticas en los años cuarenta. Es fácil ver, por consiguiente, por qué se escuchan tantas voces pesimistas al acercarnos al final del siglo veinte.

Una tercera razón para preocuparse se relaciona con el ambiente. Existe el creciente convencimiento de que, según creemos, podremos destruir y contaminar el ambiente de tal forma que ello impedirá que nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos disfruten de los beneficios del mundo natural. Esta preocupación a llevado a la Organización de las Naciones Unidas a organizar la "Cumbre de la Tierra", que se realizó en Rio de Janeiro-Brasil en Junio del presente año, con la participación de especialistas y mandatarios de la mayor parte del planeta.

Por una parte las cosas nunca han parecido mejores. Por la otra, nunca se han visto tan mal. Así, por supuesto, es como siempre hablan los economistas. ¿Nunca podremos tener economistas "unilaterales"? Probablemente sí. Aunque nadie puede predecir el futuro, ya que éste dependerá de las políticas adoptadas por los procesos políticos, impredecibles en sí mismos, podemos señalar

con razonable confianza que se requerirá para conseguir en los años noventa algún resultado positivo en vez de negativo. Existe un sorprendente consenso acerca de las políticas que se requieren para un desarrollo exitoso en los próximos años.

### **El contexto a largo plazo**

Es necesario destacar ahora cuatro cuestiones sencillas. la primera es la más obvia, pero la más importante. Este siglo no ha tenido precedentes en términos de crecimiento económico y de ingresos crecientes. El Producto Interno Bruto del mundo es quince veces mayor de lo que fue a fines del siglo pasado.<sup>35</sup>

El crecimiento anual del producto mundial promedio de 2 por ciento en el periodo 1879-1950, se aceleró a 5 por ciento en 1950-70 y cayó de nuevo al 3 por ciento en 1970-90. Este crecimiento a superado en forma continua al crecimiento de la población, de forma que los ingresos reales han crecido en cuarenta años, desde 1950, a un promedio porcentual anual de 2.7 por ciento en los países en desarrollo, y de 2.3 por ciento en los países industriales. Este crecimiento de ingresos no ha tenido precedentes, a pesar que aún existen más de 1,000 millones de personas, es decir, una quinta parte de la población del planeta, subsisten con menos de un dólar al día<sup>36</sup>, nivel de vida que ya se alcanzó hace 200 años en Europa Occidental y Estados Unidos.

La segunda cuestión por destacar es que la tecnología, el conocimiento y el comercio han permitido que los países crezcan apoyados en la experiencia del pasado. Actualmente los países en desarrollo pueden crecer a un ritmo más rápido que en años anteriores. Al Reino Unido le tomó sesenta años obtener la primera duplicación de los ingresos per cápita después de la Revolución

Industrial (1780-1838). A los Estados Unidos le llevó cuarenta y siete años (1839-1886). Japón duplicó sus ingresos en treinta y cuatro años (1885-1919), A Turquía le tomó veinte años (1957-77), a Brasil dieciocho (1961-79) y China vió duplicado sus ingresos en sólo diez años (1977-87). Con estas cifras se puede decir que no han pasado las mejores oportunidades para el desarrollo, y que el comercio, la tecnología y la competencia no hacen más difícil el crecimiento.<sup>36</sup>

El tercer punto es el de que el comportamiento de los países en desarrollo ha estado fuertemente ligado al de los países industrializados, cada alza y baja en los países desarrollados durante los últimos veinticinco años se ha visto reflejada en la economías en desarrollo.

En forma normal, las oscilaciones en los países desarrollados han sido mayores que en los países en desarrollo; pero la actual recesión ha contemplado caídas más agudas en los países en desarrollo.

Por último, la desaceleración total en el crecimiento, observada en las últimas dos décadas, ha venido acompañada de una aguda bifurcación dentro de los países en desarrollo. Asia, que representa el 65 por ciento de la población del mundo en desarrollo, ha acelerado su crecimiento a 7.3 por ciento en los años ochenta, y en cambio los países no asiáticos han bajado a un porcentaje anual de crecimiento del 2.8 por ciento.

### La agenda internacional

¿Cuáles son los factores a nivel internacional que influirán sobre las perspectivas para los años noventa, especialmente para los países en desarrollo? Son cuatro. Se relacionan con el comercio, las tasas de interés, las deudas y el crecimiento.<sup>35</sup>

Primero, el comercio debe liberarse. El resultado de la Ronda Uruguay es crítico para el futuro del sistema comercial multilateral y el bienestar de la comunidad mundial.<sup>36</sup>

En años recientes, ha aumentado el proteccionismo en los países industriales, y han proliferado las acciones unilaterales para restringir las importaciones. El fracaso al no llegar a un acuerdo en la Ronda Uruguay podría significar una aceleración de estas tendencias, y quizá hasta una regresión a la guerra comercial. Las fuerzas para la liberación comercial se han debilitado desde los años setenta, cuando los países industrializados comenzaron a establecer nuevas barreras al comercio. El uso de barreras no tarifarias se hizo más significativo. Para 1986, casi el 16 por ciento de las importaciones a los países desarrollados estaban cubiertas por barreras no arancelarias. Las restricciones a la exportación voluntaria y las cuotas se filtraron en forma consistente a través de las proscripciones de varios artículos del

GATT; las acciones *antidumping* (contra los subsidios) se volvieron altamente arbitrarias, y proliferaron las reglas relativas al origen y al contenido local.

Cierta reducción en las barreras no arancelarias fue una de las metas de la Ronda Uruguay; pero aún el resultado de estas negociaciones permanece incierto.

Como el futuro de las relaciones multilaterales es todavía dudoso, el crecimiento de los bloques comerciales regionales en Europa, la América del Norte y el Este Asiático ha asumido un nuevo significado. La emergencia de convenios comerciales regionales podría representar algún peligro para la liberación comercial multilateral. La integración regional más cercana no necesita conducir a prácticas comerciales discriminatorias. Sin embargo, en caso de suceder así, los prospectos globales a largo plazo podrían disminuir, y muchos países en desarrollo fuera de estos bloques podrían resultar severamente afectados. Un resultado exitoso de la Ronda Uruguay podría anular dichas tendencias en su inicio. También añadiría vigor a las fuerzas que favorecen la creciente interdependencia y contribuirían sustancialmente al crecimiento, al empleo y al bienestar en el mundo, especialmente a los países en desarrollo.

Segundo, el ahorro debe aumentar. Es probable que las tasas reales de interés en los años noventa permanezcan cerca de los altos niveles de los años ochenta. Se espera que la demanda global por capital se mantenga fuerte.<sup>36</sup>

Los países industriales continuarán necesitando capital para restaurar, reemplazar y actualizar la infraestructura. Sin embargo los países en desarrollo se ven fuertemente afectados por la

política macro económica de los países industriales, especialmente cuando esa política reduce la disponibilidad de ahorro a nivel mundial en relación con la demanda y eleva las tasas de interés reales.

Tercero, los flujos de capital necesitan restaurarse. Es indispensable contar con el capital externo necesario (en condiciones concesionarias y no concesionarias), lo cual exige un esfuerzo más denodado por parte del Banco Mundial y otros organismos multilaterales, así como de fuentes bilaterales. Es preciso que vuelva a aumentar el crédito, privado voluntario que reciben los países en desarrollo.<sup>36</sup>

Aunque la crisis de la deuda hizo erupción hace una década, sus efectos continuarán sintiéndose a través de la siguiente década. aunque se espera mayores flujos de entrada de capital externo, la pesada carga del endeudamiento y el servicio de la deuda continuarán constriñendo los prospectos de muchos países en desarrollo en la década siguiente. La crisis de la deuda está lejos de haberse superado. Algunos países han acumulado atrasos sustanciales, y la limitada disponibilidad de financiamiento incremental externo ha estorbado sus esfuerzos de ajustes.<sup>35</sup>

Es necesario que se produzca una aceleración en la inversión extranjera directa y en los préstamos privados a los países en desarrollo. Para que esto ocurra, los países en desarrollo necesitan enfatizar un rápido regreso a la credibilidad del crédito y un profundo compromiso al desarrollo del sector privado. Y esto, a su vez, requerirá de políticas prudentes macro-económicas y de administración de deuda, eficiencia aumentada en el sector público y mayores estímulos para la inversión privada, tanto doméstica como extranjera. Esto se puede hacer en el Perú,

teniendo en consideración la experiencia de México, Chile y actualmente Argentina, los cuales han demostrado la capacidad de respuesta de los mercados internacionales de capital hacia las buenas políticas internas. El regreso de estos países ha sido sorprendentemente amplio en términos de instrumentos. Involucra financiamiento por bonos, préstamos y capital en acciones, inversión extranjera directa y repatriación de capital fugado.

Cuarto, debe restaurarse el crecimiento en los países desarrollados. Un comercio más libre, tasas reales de interés menores y mejores programas para conseguir que la crisis de la deuda se supere son ingredientes importantes para desarrollar los países prospectos para los años noventa.<sup>35</sup> También resulta esencial la recuperación del crecimiento en los países desarrollados. Según información del Banco Mundial por cada punto de porcentaje de declinación en el crecimiento de los países desarrollados, el crecimiento en los países en desarrollo cae 0.7 por ciento. Y aquellos países con mayor apertura en particular el Asia Oriental son los más vulnerables. El comercio abierto es esencial para un crecimiento eficiente. Pero también hace que los países en desarrollo se vuelvan más susceptibles de adquirir un catarro cuando los países industrializados estornudan.<sup>36</sup>

## 5.2 Dinámica Latinoamericana

El mundo del año dos mil estará impregnado de cambios. Las transformaciones mundiales en marcha abarcan prácticamente todos los ámbitos: las relaciones económicas internacionales y los procesos sociales, políticos y culturales. En general, puede decirse que independientemente de su signo ideológico, hay una

redefinición a fondo entre la economía mundial y los estados nacionales y, dentro de éstos, en las relaciones entre el Estado y la sociedad que en lo económico se expresan en una modificación de las relaciones entre la economía pública y la privada. Esta dinámica de transformaciones ha tomado diferentes matices y enfoques, a veces contrapuestos, pero que, con diferencias nacionales, expresan un factor común: la necesidad del cambio.

El reto para América Latina es recuperar el sentido, el significado y las potencialidades de un desarrollo fundado en el bienestar de las poblaciones nacionales que le permita superar los límites internos a su desenvolvimiento, para encontrar el camino de un desarrollo más humanitario y, en esa medida, más sólido, y como resultado de ello tener una inserción ventajosa en la economía internacional. La región latinoamericana no puede quedar aún más rezagada a la periferia de los intercambios mundiales ni a la zaga de las transformaciones científicas, tecnológicas y productivas, agravando su deterioro social. Se trata de estar al día con tecnologías adecuadas con las propias necesidades y capacidades de la región, así como las indispensables para mantener cierto intercambio con el mundo. La agudización de algunos problemas estructurales de las economías de América Latina y el Caribe y la dimensión de los cambios que se están presentando en el mundo, abren, en los años noventa, uno de esos desconcertantes periodos históricos en los cuales la proyección lineal del pasado parece tener poca utilidad para comprender y modelar el futuro. Ello implica un reto a la creatividad.

**Crisis y transición del patrón de crecimiento latinoamericano.**  
La región de América Latina y el Caribe enfrenta el reto de alcanzar un nuevo desarrollo que esté basado en un crecimiento

equitativo. Son múltiples y de diversa naturaleza las transformaciones requeridas para lograrlo, pero al mismo tiempo es imprescindible iniciar este proceso de cambio que permita además enfrentar con bases más sólidas los desafíos planteados hacia el fin del siglo.

Las dificultades que enfrentan los países de América Latina y el Caribe no se circunscriben solamente a la reciente crisis de la deuda externa. Esta tiene como telón de fondo la crisis más profunda de su forma de desarrollo que, con diferente intensidad, ya estaba presente a finales de los sesenta, pero que pudo soslayarse gracias, precisamente, al endeudamiento externo. Esta crisis estructural, impone la necesidad de realizar profundos reajustes estructurales en la mayoría de los países del área.

En las décadas de la posguerra se logró articular en muchos de nuestros países un modelo de crecimiento económico y de modernización parcial que tuvo elevado dinamismo y transformó profundamente las sociedades. en mayor o menor medida, según los casos, el eje social, político y económico de ese modelo fue el Estado desarrollista, que se expandía y asumía nuevas y diversas formas de generación de empleo, de acumulación, de promoción de servicios públicos (salud, educación, alimentación y vivienda) y de apoyo a la empresa privada por medio de subsidios, protección comercial y financiamiento.

Este proceso económico se articuló en lo político a coaliciones sociales y políticas en que participaban empresarios, clases medias, trabajadores organizados, e incluso más bien a nivel de apoyo, campesinos y marginados de las grandes ciudades.

Esta "virtuosa" confluencia fue posible gracias a la captación

por parte del Estado de excedentes generales en los sectores tradicionales de exportación agropecuaria, y en algunos casos minera, que se canalizaban hacia múltiples usos y sectores (sobre todo el industrial). cuando estos excedentes se agotaron, se recurrió crecientemente al financiamiento externo y , en algunos casos, al financiamiento inflacionario. El primer proceso alcanzó niveles extraordinarios durante los años setenta, sobre todo en la segunda mitad.

Fue posible así mantener una situación en que la economía se expandía y la cuestión central era, en último término, la repartición de un excedente cada vez mayor a través del aparato del Estado. De esta manera, en proporciones muy diferentes e inequitativas, importantes sectores sociales conseguían mejorar sus niveles de vida, aunque persistía la marginación de sectores muy amplios.

Esta evolución favorable creó entre los grupos sociales el convencimiento de que el desarrollo marchaba por buen camino y se confiaba en que el dinamismo económico resolvería, con el paso del tiempo, las dificultades y los problemas que el propio proceso está generando.

Sin embargo, esta evolución registró importantes insuficiencias, contradicciones y rezagos, magnificadas por el vigoroso proceso demográfico. Entre ellas destacan:

- El gradual agotamiento de los impulsos dinámicos derivados de las transformaciones en la estructura productiva.
- La distribución inequitativa de los frutos del crecimiento entre personas, clases y regiones.
- La creciente pérdida de autonomía económica de los países

frente a la economía internacional.

- La persistente heterogeneidad.
- La creciente marginación respecto a la economía desarrollada.
- La inestabilidad política de algunas naciones.

Los logros fueron desbordados por las expectativas y las demandas de la población, y, sobre todo, por el crecimiento económico y la acelerada urbanización. Por ello, a pesar del crecimiento económico de muchos de los países de la región, al final de los años setenta las condiciones de vida y de bienestar de las mayorías dejaba mucho que desear. Por lo visto, ni el paso del tiempo ni el crecimiento económico solucionaron las cuestiones básicas de justicia social y eficiencia productiva.

A pesar de este conjunto de deterioros, el crecimiento de la región continuó hasta finales de los setenta. Sin embargo, esta dinámica, por su propia naturaleza, no pudo perdurar. La base de sustentación de ese Estado acumulador y redistribuidor se desplomó en 1982 cuando la crisis de la deuda externa no sólo anuló esa fuente creciente de financiamiento externo sino que obligó a un enorme drenaje de excedentes hacia el exterior. Ello dió lugar a una crisis desplegada. De una situación de captación positiva de recursos se pasó a la opuesta, lo que obligó a ajustarse a una drástica contracción de excedentes para usos internos.

Para modificar la situación externa que se había caracterizado por déficit comerciales y financiamientos externos positivos, fue necesario obtener superávit comerciales y aumentar considerablemente los pagos financieros al exterior. Para ello se aplicaron políticas de ajuste y reestructuración destinadas a reducir el ingreso, el consumo, la inversión, el empleo y los salarios, con el fin de contraer el mercado interno, reducir las

importaciones, aumentar las exportaciones y generar así el superávit de divisas para servir a la deuda externa.

En un plano estructural se redujo la participación del Estado en sus múltiples funciones, reduciendo el número de funcionarios públicos, bajando sus salarios, reduciendo los servicios sociales, eliminando subsidios, disminuyendo las inversiones, privatizando actividades y empresas públicas, intentando elevar los ingresos del Estado. Todo ello con el fin de reducir los déficit presupuestales y generar el excedente de ahorro interno para compensar los pagos al exterior.

Este conjunto formado por políticas económicas montadas sobre una crisis de largo alcance, ha llevado a un sesgo profundamente regresivo, haciendo recaer la mayor parte del peso de este drástico proceso de ajuste y restructuración sobre los sectores medios y las clases populares que han visto aumentar el desempleo, subempleo y las actividades informales; reducir sus ingresos y salarios, restringir y encarecer los servicios en materia de salud, educación, alimentación y vivienda, y en general disminuir y frustrar las esperanzas y oportunidades de mejora económica y social.

Los saldos en lo social y lo productivo. A los saldos de un estilo de desarrollo se vinieron a sumar los que arrojó la más aguda y prolongada crisis económica que la región ha padecido en los últimos tiempos. La crisis a afectado por igual a países grandes, medianos y pequeños, exportadores e importadores de petróleo, de mayor o menor desarrollo relativo, a los que han adoptado diversas políticas económicas y que cuentan con gobiernos muy distintos y formas de hacer políticas diferentes.

En lo económico, los principales saldos de la crisis más reciente para América Latina, son:

a) Caída del PIB por habitante

Durante la década de los ochenta el producto por habitante de América Latina y el Caribe se redujo en 8.3%, notándose un crecimiento modesto en algunos países durante estos dos últimos años. Tal comportamiento contrasta claramente con la evolución del mismo indicador en los países industrializados, en los que el producto por persona creció más de 10%, y con los industrializados de Asia oriental y suroriental, en los que el incremento fue de 50% en el mismo periodo.

b) Deterioro de los términos de intercambio

El efecto combinado de un bajo crecimiento en el valor de las exportaciones, o en algunos casos un descenso del mismo, con el comportamiento al alza del valor unitario de las importaciones se redujo en 21% para América Latina. En contraste, para los países industrializados la relación de intercambio en su comercio exterior mejoró 9% entre 1980 y 1988. Para algunos países latinoamericanos los términos de intercambio evolucionaron más desfavorablemente, en particular para los exportadores de petróleo, en los que la reducción alcanzó 35% en la década y aún se mantiene a la baja.

c) Disminución en la tasa de formación de capital

Como consecuencia de las cuantiosas transferencias de recursos al exterior y de los programas de ajuste, las tasas de inversión se redujeron casi en todos los países del área. Como proporción

del producto la inversión se redujo en 4.2 puntos porcentuales entre 1980-86, cuando durante los años setenta se habían observado incrementos en casi todos los países. Entre 1980-88 la inversión bruta tuvo una reducción acumulada de 12%, para recuperarse en algunos países en los últimos años.

#### d) Desocupación abierta y subempleo

Las caídas en la inversión y las bajas tasas de crecimiento de las economías repercutieron en una formación de empleos inferior a la que requería el aumento de la población trabajadora, lo cual se expresó como un incremento de la desocupación abierta o del empleo informal. En los últimos años en la mayoría de los países de la región se observa una tasa de desempleo abierto superior en comparación con 1980.

#### e) Disminución de los gastos gubernamentales en los renglones sociales

Estudios recientes muestran que a pesar de las dificultades de registro informativo en cuanto a la continuidad y actualidad, en la mayoría de los países de América Latina hay evidencias de deterioro en el gasto gubernamental para los sectores sociales. Esto se expresa en una caída de dichos gastos como proporción del producto y de los presupuestos totales, así como una reducción del presupuesto por persona beneficiada, sobre todo en los rubros de educación, salud y seguridad social y vivienda.

#### f) Persistencia de la inflación

Pese a la aplicación de estrictos y duros programas de ajuste de tipo tradicional, en la primera parte de los años ochenta la

inflación latinoamericana se mantuvo al alza en términos generales: desde un 56% en 1980 hasta un 185% en 1984. En la segunda parte de la década, junto con la continuación de los programas de estabilización anteriores se pusieron en marcha nuevos esquemas heterodoxos que en algunos casos tuvieron resultados positivos pero que en otros no alteraron la tendencia que se estaba observando. En conjunto, la región pasó de una inflación de 274% en 1985 a otra de 994% en 1989, para redondear los 1000% en 1990. La inestabilidad de precios, junto con los efectos negativos de las transferencias financieras al exterior y las desfavorables condiciones comerciales, fueron un marco adverso para el crecimiento productivo y para las condiciones de vida de casi todos los países del área. Si bien en 1991 la inflación ha tendido a reducirse, las condiciones de vida de la población se han empeorado por las drásticas medidas de ajuste.

g) Transferencias de recursos al exterior y deuda externa

La deuda externa latinoamericana se mantuvo en crecimiento a lo largo de la década pasada a pesar de que desde 1982 se suspendieron prácticamente los préstamos voluntarios de los bancos comerciales ante la inestabilidad generada por la crisis. Con un saldo de 222 mil millones de dólares en 1989 para cerrar en 1991 en 426 mil millones de dólares, las renegociaciones que en diferentes etapas se llevaron a cabo no se tradujeron en un flujo positivo de recursos, y aunque redujeron los montos globales por servicio no impidieron que se sostuvieran las transferencias de recursos al exterior. Desde 1982 los flujos financieros fueron negativos y a lo largo de la década la región acumuló 181 mil millones de dólares en transferencias netas enviadas a los países acreedores.

Antes de la crisis, los países latinoamericanos recibían

anualmente recursos del exterior equivalentes en promedio al 2% del PIB. Entre 1983 y 1989 éstos transfirieron a los países industrializados recursos cercanos al 4% del PIB cada año. Aunque no se dispone de indicadores fiscales relevantes actualizados, cabe destacar también que la carga principal para muchos países latinoamericanos es ahora el tamaño de la deuda y el servicio de la misma en relación con el ingreso público. Esto refleja el hecho de que durante la década de 1980 la deuda pública se elevó con mucha mayor rapidez que la del sector privado, debido en gran parte a factores extraordinarios como la asunción forzosa de las obligaciones privadas por el sector público y el refinanciamiento involuntario que caracterizaron a las primeras tres etapas de la estrategia internacional de la deuda. En consecuencia, los gobiernos latinoamericanos son ahora en general responsables de 80% o más de la deuda externa.

#### h) Desigualdad y empobrecimiento extremo

En lo social, la crisis de los ochenta significó para América Latina un aumento de la extensión de la pobreza, después de que durante dos décadas había disminuido la proporción de pobres frente a la población total. Entre 1980 y 1990 los pobres latinoamericanos pasaron del 33 al 40% de los habitantes, es decir, de 119 a 175 millones de personas.<sup>37</sup> Tal retroceso ha sido una consecuencia del deterioro del empleo, de la contracción de los ingresos reales, y de las restricciones en los gastos gubernamentales dedicados a los sectores sociales y de la reconcentración del ingreso, principalmente.

Mientras las economías latinoamericanas enfrentaron durante los ochenta una crisis generalizada, la población mantuvo una tasa de crecimiento medio anual de 2.8%. En 1982 los habitantes de América

Latina y el Caribe eran 375 millones. Al término de la década llegaron a 435, con una contracción total del producto de 8%. eso no sólo significó una menor disponibilidad de ingresos, bienes y servicios, sino, sobre todo, un menor alivio para la población pobre. también significó una acumulación de requerimientos y demandas en los servicios de salud frente a un menor ritmo y proporción de los recursos destinados al sector.

En efecto, la crisis se tradujo en una menor calidad del empleo y en una pérdida del poder de compra, lo que en conjunto agravó las desigualdades porque propició una mayor concentración del ingreso, la pérdida de la capacidad adquisitiva alcanzó el 28% en la década, y en países, aún donde se mantuvo el crecimiento, se observó una mayor incapacidad de las economías para absorber a la nueva población trabajadora, además de que la calidad de los empleos se degradó en forma generalizada. El efecto combinado de ambos procesos repercutió en una menor participación del ingreso salarial en el producto nacional, es decir, en una concentración del ingreso que hizo más inequitativa a la sociedad latinoamericana.

Al menor ingreso de la mayor parte de la población para adquirir por vías mercantiles los bienes y servicios básicos se sumó una mayor presión sobre la oferta pública de los mismos, lo que acentuó las consecuencias negativas de la reducción en el gasto gubernamental. En la mayoría de los países la crisis significó una menor proporción del gasto público en los sectores sociales, lo que redujo la cobertura potencial de los servicios o afectó su calidad.

Todo esto tiene ya profundas repercusiones sociales, pero sobre todo afecta profundamente las potencialidades del desarrollo. La

nueva población está viendo frustradas sus expectativas de mejoría por medio del empleo bien remunerado, y, adicionalmente está arribando a la edad adulta en condiciones más desventajosas. La necesidad de procurar más ingresos a la familia viene afectando las funciones familiares de cuidado y formación de los niños y los jóvenes, y el deterioro de los servicios públicos agrava la situación al ofrecer una enseñanza de calidad descendente y, en general, apoyos que no compensan las insuficiencias familiares. Las peores consecuencias de ambos procesos y el deterioro en general se manifestarán en el futuro, pues hasta ahora han sido paliadas con lo que pudo ser construido en los años de crecimiento. Para los próximos años las repercusiones sociales de la crisis estarán jugando en contra de las mismas potencialidades del desarrollo, lo que hace más urgente una transformación que revierta ya las tendencias de la crisis.

Frente a los índices de crecimiento de los países desarrollados, en América Latina se registran altos niveles de inflación, recesión e imposibilidad de recuperar el ritmo sostenido de crecimiento. En contraste con los niveles de bienestar logrados en países industrializados, en las naciones latinoamericanas se da un deterioro en las condiciones de vida de la población. Se pierde, y en forma creciente esperanza de progreso.

Los años ochenta representaron para América Latina una mayor presión sobre el ambiente y los recursos. Los efectos económicos de la crisis significaron una explotación más intensa de los recursos naturales para generar las divisas que se requieran para cubrir las transferencias al exterior, lo que agravó la demanda generada directamente por el incremento de la población. Por su parte, el crecimiento de la pobreza se tradujo en una mayor

sobre explotación de la tierra, lo que agravó la erosión, la deforestación, el agotamiento y pérdida de suelos, la desertificación y otras expresiones de degradación ambiental.

Todo lo anterior minó aún más las bases naturales de sustentación productiva en la región. Además, la calidad del medio ambiente en las zonas urbanas siguió deteriorándose, con el consiguiente aumento de los índices de contaminación del aire, el agua y los suelos. La menor disponibilidad de recursos provocó que los gobiernos postergaran aún más las acciones de mejoramiento ambiental dentro de las prioridades nacionales, lo que ha acumulado los requerimientos públicos en la materia.

En la década que concluyó se acentuó la marginación de América Latina respecto a la economía mundial, y al mismo tiempo se concentraron las relaciones comerciales y financieras con Estados Unidos. Los avances en la regionalización en otras zonas contrastan con la experiencia de integración latinoamericana.

La participación de los países latinoamericanos en las exportaciones mundiales disminuyó de 5.55 a 3.1% en toda la década. Ello contrasta con la tendencia registrada por Asia, cuya presencia creció en ese mismo periodo al llegar al 10.3% de las exportaciones mundiales después de representar el 7% al inicio de la década.<sup>38</sup>

Una evidencia de la concentración de los vínculos comerciales de América Latina con Estados Unidos en estos años se encuentra en el destino y origen de su comercio. En la década de los ochenta creció la participación de las exportaciones hacia Estados Unidos en el total de las ventas latinoamericanas y también de las exportaciones provenientes de ese país. A principios de la década

las exportaciones hacia Estados Unidos significaban 32% del total y en los años recientes alcanzaron 38%. En la actualidad, 44% de las importaciones que realiza América Latina provienen de Estados Unidos y hace diez años esa proporción era de 35%.

Desde 1960 viene disminuyendo la participación relativa de América Latina en las importaciones de los países industriales y en la actualidad sólo significa 4% de ese total. Entre 1980-87 la participación de América Latina en las importaciones totales de Estados Unidos pasó de 15 a 12.6%. Esta caída es más evidente si se toma en cuenta que hace treinta años los productos de América Latina representaban el 24% de las importaciones de Estados Unidos.

Sólo una sexta parte del comercio global latinoamericano se dirige a la propia región. Las exportaciones intrarregionales significaron a finales de los ochenta sólo 13% del total de exportaciones de la región mientras que en 1980 esa proporción era de 19%. En esta década asistimos a una disminución en términos absolutos del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe. Esta retracción excede incluso a la registrada en los países de África y contrasta significativamente con el dinamismo de Asia en ese mismo periodo.<sup>37</sup>

En síntesis, cuatro son las tendencias más destacadas de lo que ha venido sucediendo en América Latina<sup>38</sup> :

- Un deterioro social y productivo;
- Una cuantiosa transferencia de recursos al exterior como consecuencia de la crisis de la deuda;
- Una pérdida de participación en las corrientes económicas mundiales y una inserción subordinada, y
- Un cambio en las condiciones políticas a favor de la

democratización de los regímenes políticos.

En suma, como señala Vuskovic: "más que de una coyuntura externa recesiva, de lo que cabe hablar, con más propiedad, es de una crisis en conjunto del sistema de relaciones económicas externas de América Latina, como culminación de procesos de larga gestación histórica. Los hechos ocurridos en la economía mundial a comienzos de los años ochenta precipitan la crisis, pero no son los únicos determinantes de ella; ni basta la reactivación de las economías centrales para que sus efectos desaparezcan: es una situación nueva, duradera, ante la que no cabe respuesta idónea que no reconozca la necesidad de reestructurar profundamente este sistema de relaciones económicas externas que hace crisis".<sup>39</sup>

Si la crisis es la expresión condensada de los límites del patrón de desarrollo que ha caracterizado a la región, es necesario revisar no sólo su trayectoria sino también las concepciones teóricas en que se sustentó tal modelo y considerar a la crisis no sólo como expresión de la década que terminó sino también como resultado de procesos de origen histórico de larga gestión, no únicamente en términos de las relaciones económicas externas, sino también de la dinámica de funcionamiento interno de las economías nacionales y, sobre todo, no sólo en sus dimensiones económicas sino también en las sociales y políticas.

Hay que tomar en cuenta que tanto por factores internos como externos es poco probable que la región pueda acceder a tasas de crecimiento económico de la magnitud de las históricas. De ahí que el contenido del crecimiento siempre importante será aún más determinante en los años por venir, no sólo por lo relativamente reducido que será sino, además, por lo mucho que se ha perdido en los últimos diez años.

Los saldos del estilo de desarrollo - agravados por la crisis - dejan mucho que desear. Por esta razón no se puede plantear - al estudiar y analizar una estrategia para los años por venir - retomar procesos que estaban en marcha y que la crisis interrumpió - más que recuperar el pasado, hay que modificar mucho de lo que éste nos dejó como herencia. No podemos seguir con más de lo mismo, pues tendríamos más de los mismos resultados. Se requiere de un nuevo desarrollo para los países de la región.

### **5.3 Análisis de la situación interna**

#### **5.3.1 Panorama general**

La situación del Perú está inmersa en la realidad latinoamericana, la década que concluyó fue para el país una de las más agudas de su historia, como se podrá observar en los datos que se proporcionan en el segundo capítulo.

El 28 de Julio de 1990 Alberto Fujimori asumió la presidencia del Perú. La votación para su movimiento "Cambio 90" sorprendió a la opinión pública mundial porque significaba ante todo la expresión voluntarista del hastío, la desesperación pero también la esperanza de una nación cansada de la pobreza y la violencia.

Alberto Fujimori venció, en segunda ronda electoral, a su principal opositor, el escritor Mario Vargas Llosa del Frente Democrático (Fredemo) por 56.3% de los votos contra 33.9%. La Constitución peruana establece que en caso de que ninguno de los candidatos presidenciales logre la mitad más uno de los votos válidamente emitidos, debe realizarse una segunda vuelta para

decidir entre los dos que obtuvieron el mayor número de votos.<sup>40</sup>

Fujimori logró vencer a su adversario gracias a que en esa segunda vuelta contó con los votos del APRA y de la izquierda del país. Sin embargo perdió el Congreso: contaba solamente con un 17% de adeptos en la Cámara de Diputados y un 14% en la de Senadores.

Siendo prácticamente un desconocido en la vida política peruana, el ingeniero Fujimori representó una opción que parecía novedosa. Con "muchacha fe en ser capaz" y fundamentado en el empirismo asumió el poder mediante el voto de aquellos para quienes representaba la posibilidad justamente del lema que postuló: cambio.

Durante su campaña electoral, Fujimori no hizo referencia alguna a la aplicación de un plan de choque para la economía. Su propuesta fue calificada como un programa mixto entre el liberalismo y el gradualismo. Contemplaba la reducción de la inflación y un programa de "crecimiento justo" sin abatir los salarios. Rechazaba una privatización indiscriminada de la economía, manifestando que el Estado debía mantener la propiedad sobre las empresas estratégicas.

En su propuesta Fujimori defendía la economía de mercado, el apoyo a la inversión privada y el respeto al ahorro. Señalaba como prioridad la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional; su objetivo principal en este renglón sería negociar la situación de país con el Fondo Monetario Internacional pero descartando la aplicación de programas económicos de corte recesivo.

·Su plataforma electoral evidentemente no correspondió a su

programa de gobierno. El plan económico instrumentado por Fujimori desde que llegó a la presidencia ha sido mucho más severo que el que en su momento propuso Mario Vargas Llosa.

Ciertamente las condiciones económicas del Perú eran complejas. Al finalizar el mandato de Alan García la economía se encontraba en un estado crítico. En 1989 el Producto Interno Bruto había sufrido una caída de -11.4% y la variación acumulada entre 1981-90 fue de -9.9%; el PIB por habitante para esos mismos años se situaba en -13.2% y -30.2%. Estas cifras fueron superadas solamente por Nicaragua para el conjunto de América Latina y el Caribe.

La inflación que en 1980 fue de 59.2%, pasó a 163.4% en 1985, en 1989 alcanzó 2,776.5% y en 1990, 7657.8%. En lo referente al empleo en 1990 se obtuvo un desempleo de 8.3%, un subempleo de 72.8% y adecuadamente empleados 18.9%.

La deuda externa que en 1980 era de 9,334 millones de dólares, en 1985 ascendió a 13,794 millones de dólares llegando en 1991 a 18,500 millones de dólares. Perú había sido virtualmente expulsado del sistema financiero internacional cuando Alan García decidió suspender el servicio del débito externo. El gobierno aprista había establecido una política hacia la deuda por la que sólo pagaría un 10% del valor de las exportaciones por servicio de la deuda. Esta decisión incrementó las presiones internacionales las que, entre otros factores, ubicaron a la economía peruana en un auténtico caos.

Instalado Fujimori en el Gobierno, anunció un programa económico que sorprendió al mundo por su dureza; un plan de 18 meses que tenía como objetivos el cierre de la brecha fiscal, de la balanza de pagos y la lucha contra la pobreza. Se decretaron

medidas drásticas que incluyeron aumentos de hasta 400% en los precios de los alimentos y combustibles, un impuesto del 10% a la exportación, el levantamiento de las restricciones a las importaciones y el establecimiento de un arancel máximo de 50% en las importaciones. se decretó una sola paridad con el dólar.

Unos meses después, la administración de Fujimori comenzó a instrumentar una amplia liberalización de la economía y un fuerte proceso de privatización de empresas que ha incluido a sectores considerados como estratégicos. A tan sólo un año de gobierno, Fujimori admitía públicamente el fracaso de su programa económico y anunció reajustes en el presupuesto para el presente año fiscal. de una inflación prevista para 1991 de 28%, el índice de precios alcanzó 185.45. La presión tributaria estimada para ese mismo año en 12.5 apenas se ubicó en un 7%. El PIB creció apenas en un 2% y el PIB por habitante fue de cero. Si bien como se observa en las cifras, se registró una tendencia a abatir el proceso hiperinflacionario, la severidad del programa económico agudizó en forma extrema las condiciones de desigualdad de la población del país y se convirtió en uno de los puntos de conflicto con la representación parlamentaria.

Según datos de la CEPAL, el 45% de los hogares urbanos y el 64% de los hogares del área rural están clasificados por debajo de la línea de la pobreza. El 22% y el 39% respectivamente fueron considerados como indigentes.<sup>41</sup>

Todos estos golpes fueron necesarios, para que después de un año de gobierno el Perú lograra su reinserción al sistema financiero internacional, logrando créditos del orden de 600 millones de dólares. A la grave situación económica deben añadirse dos factores que explican el panorama actual del Perú: el narcotráfico y la guerrilla.

Con respecto al narcotráfico, basta con señalar algunos indicadores que evidencian la magnitud de este problema en Perú. En 1987, el volumen de las actividades ligadas al narcotráfico ascendió aproximadamente a 3 mil 300 millones de dólares, es decir, 21.3% del Producto nacional Bruto. Se estima que los narcotraficantes obtuvieron ganancias por unos 20 mil millones de dólares de la coca extraída del Perú, suma similar a la deuda externa del país. Alrededor de un millón de personas, aproximadamente el 5% de la población, vive de las actividades ligadas con el narcotráfico. Al cultivo de la droga están dedicadas 200 mil familias. El movimiento aproximado por el narcotráfico en el Perú es del orden de los 100 mil millones de dólares, pero los cocaleros peruanos reciben 100 millones de dólares, es decir, la milésima parte de lo que mueve esta actividad, la producción de coca peruana cubre el 60% del insumo necesario para la industria dedicada a la refinación de la droga.

En Perú, la violencia política constituye una de las más palpables manifestaciones de la desintegración a la que se enfrenta el país. Primero aparece el PCP "Sendero Luminoso" y posteriormente el movimiento guerrillero "Tupac Amaru". El primero decidido a tomar el poder y a diferencia de otros movimientos de la región, ha hecho de la sociedad peruana la principal víctima de sus operaciones. Como contrapartida se han reforzado las actividades de los grupos paramilitares y de las propias fuerzas armadas.

El resultado: una cadena de violencia que parece interminable. Según un informe de la que fuera comisión del Senado de Perú entre agosto de 1990 y junio de 1991, han muerto o han sido torturados más de tres mil personas. En 1991 más del 41% del territorio se mantuvo en estado de emergencia. Un dato que revela en toda su

magnitud el problema de la violencia indica que desde 1980 casi 25 mil personas han muerto a causa de las actividades guerrilleras y de la represión gubernamental.

Como se notará en esta descripción, la problemática del Perú es muy especial en comparación con la de otros países de la región. Es álgida tanto en los sectores económico, político y social.

### 5.3.2 El papel de los Poderes del Estado

Según la Constitución Política del Perú, el Estado se encuentra formado por tres poderes con plena "autonomía": El Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial.

El constitucionalismo tradicional de los siglos XVI y XVII tiene su culminación en el "Estado de Derecho" de Montesquieu. Su tesis de la división de poderes como la mejor medida en contra del absolutismo, es la máxima conquista de la filosofía política de la democracia liberal-pluralista.

Sin embargo, los factores reales de poder, son poco sentimentales, desechan con facilidad las soluciones que a pesar de su tradición histórica o su contundencia teórica y práctica, no sirven para conservar y desarrollar sus beneficios. Es decir, la dinámica económica y social ha desbordado este hermoso mito de los poderes, tal es así que la representación popular en la actualidad y en prácticamente todos los países, fundamentalmente en los subdesarrollados o super explotados, como desee llamárseles, el cuerpo legislativo está en quiebra y el poder Judicial burocratizado, ineficiente y corrupto.

Por diversas circunstancias, el Poder Ejecutivo ha acrecentado sus funciones a costa de las cámaras populares, reduciéndolas a "máquinas de registrar que reproducen más o menos pasivamente las decisiones adoptadas en otros lugares".

Ahora bien, hay algo también irrefutable, a pesar de la frágil existencia del Parlamento, y aun observando su cada vez menor peso político en la estructura y en la actividad del poder, no ha existido Estado que se pretenda democrático y popular que se haya atrevido a terminar con su existencia agónica.

El Banco Mundial en el informe sobre el Desarrollo Mundial 1991<sup>42</sup>, en la parte de la reinterpretación del Estado, dice:

Las reformas debe afectar a las instituciones. La existencia de un régimen jurídico y un poder judicial que funcionen bien y de derechos de propiedad garantizados es un complemento indispensable de la reforma económica. La reforma del sector público tiene carácter prioritario en muchos países y debe comprender la reforma de la administración pública, la racionalización de los gastos públicos, la reforma de las empresas de propiedad estatal y la privatización. Otras reformas económicas conexas son un acceso más fácil a los bienes públicos, la supervisión de los bancos y legislación favorable al desarrollo financiero. El refuerzo de esas instituciones mejorará el ejercicio del poder y dotará al Estado de mayor capacidad para aplicar la política de desarrollo, y permitirá a la sociedad establecer contrapesos y salvaguardias. Las reformas generales pueden poner a prueba la capacidad del gobierno.

Entonces lo ocurrido en el Perú con la disolución del Parlamento y la reorganización del Poder Judicial, hasta cierto

punto están respaldados por el Banco Mundial. Lo que este organismo no tiene en cuenta es que en algunos países como Perú la situación es diferente y no siempre se pueden implantar las mismas reformas que en otros. En el Perú para implantar las reformas neoliberales ha existido enfrentamientos, por el simple hecho que los poderes a pesar de gozar de "autonomía" estaban controlados por grupos políticos distintos. Así el Ejecutivo representado por el Presidente Fujimori independiente, el Poder legislativo controlado por la derecha tradicional y el Poder Judicial por el APRA, porque recuérdese que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia a pesar de gozar de autonomía fue juramentado por Alan García. Este ambiente pues, no permitía la aplicación de las reformas por la oposición entre un poder y otro. En conclusión, el enfrentamiento entre poderes se explica por factores de orden estructural y coyuntural.

### **5.3.3 La relación gobierno, partidos políticos y el pueblo**

Con el denominado "Autogolpe" ocurrido el 5 de Abril, se ha producido un distanciamiento total entre el gobierno, precidido por el presidente Fujimori del sector independiente y los partidos políticos tradicionales, y un acercamiento entre el Gobierno y la población por estar en acuerdo con las medidas tomadas.

La Constitución otorga a los partidos el derecho exclusivo de proponer candidatos y representar al pueblo. Los partidos están dominados por camarillas profesionales, que restringen el acceso e imponen a sus candidatos para puestos electivos -"partidocracia"-. Las leyes no son democráticas porque son el resultado de negociaciones entre camarillas -"cúpulas"- que dominan los

partidos. Estas leyes antidemocráticas impiden muchas veces como en el caso del Perú que el ejecutivo pueda gobernar.

La influencia de los partidos se ha extendido a virtualmente todas las instituciones sociales, como gremios y asociaciones profesionales y empresariales, cuyas fuerzas internas deben estar necesariamente vinculadas con los partidos. Esto significa que los ciudadanos no pueden hacer escuchar su voz.

En consecuencia, el sistema de partidos políticos debe ser reestructurado. Es necesario adoptar métodos de "gobierno abierto", para que el ciudadano conozca qué se hace en su nombre: deben realizarse consultas periódicas sobre temas importantes, para que el pueblo, en vez de cúpulas, pueda aprobar o rechazar cursos de acción.

Para evitar que las camarillas sigan ejerciendo poder dentro de los partidos, el presidente Fujimori ha dicho sin rodeos que su objetivo es impedir que la asamblea constituyente, próxima a elegirse, esté dominada por las cúpulas de los partidos actuales. Este objetivo sería alcanzado a través de varios recursos.

- Los candidatos a la asamblea constituyente deberán haber residido en el distrito que quieren representar por lo menos durante un año. Esto elimina a muchos políticos con domicilio en Lima.

- Eliminación del sistema de "listas cerradas", aprobadas por los partidos. El Presidente ha sugerido la posibilidad de introducir la obligación de que los candidatos sean seleccionados por los miembros de los partidos, tal vez en "primarias".

- Eliminación del monopolio ejercido por los partidos sobre las candidaturas, que fuerzan a los recién llegados a formar un nuevo

partido, recogiendo cierto número de firmas de apoyo. Con esto se espera alentar a los candidatos independientes.

- Prohibición de que los elegidos para bancas en la asamblea ejerzan cargos electivos en los dos periodos siguientes... otro medio de excluir a políticos profesionales.

La prohibición de que los miembros de la asamblea constituyente aspiren a otros cargos durante dos periodos, podría resultar contraproducente: los aspirantes a ingresar a política podrían abstenerse de presentar sus candidaturas para la asamblea... mientras que los partidos establecidos recurrirían a sus numerosos afiliados para encarar una estrategia en dos etapas. Lo cierto es que hasta ahora la noción de que el Perú "oficial" no es representativo del "pais real".

#### 5.4 Modernización económica y subdesarrollo

Perú requiere una *Modernización* profunda de su economía, de su organización política, de sus relaciones sociales, de sus instituciones (en sentido amplio). Puede proponerse: se trataría de la organización de una democracia moderna mediante la *reforma* de sus instituciones sociales, económicas y políticas, eliminando de ellas toda forma de privilegio y haciéndolas socialmente eficientes.

La actualidad de la modernización es universal; el Perú no está fuera de ese proceso mundial, pero su especificidad nacional en temas, modos y ritmos, deberá ser aclarada, precisada y pactada por sus propios nacionales por medio del diálogo democrático y organizado. Conviene, por otra parte, y para ubicarlo en un

contexto informado y realista, que el debate intente ver lejos - hacia atrás y hacia adelante -, para que el *tiempo* que cale en nuestras ideas y nuestras propuestas sea el tiempo real, el tiempo de la sociedad y de la historia. Y es ésta, en la historia, la modernización ha estado presente hace mucho tiempo, como acto, como reflexión y como debate, pues por su naturaleza misma la modernización es todavía un proceso permanente cuyo término (su transformación en otra cosa), no podemos por ahora imaginar.

La modernización dio inicio en el mundo hace más de cuatro siglos.<sup>42</sup> El modernismo, hace algo más de dos. *Grosso modo*, los primeros balbucesos del *mundo moderno* tienen lugar durante la época de la conquista y colonización de América por los Españoles, y de hecho la vasta empresa española es factor determinante en la gestación del nuevo mundo de los modernos al ser parte decisiva de la configuración del mercado mundial. La conformación y el desenvolvimiento del sistema colonial, el desarrollo de los transportes y el establecimiento de las rutas comerciales internacionales dieron origen a una división internacional del trabajo, configurando así ese mercado. Al expandirse e intensificarse entre los siglos XVI al XVIII, el mercado mundial movilizó a millones de individuos en medio mundo y generó una vasta migración -que no termina hoy en día en el *Tercer Mundo*- desde las áreas rurales a las ciudades en perpetuo crecimiento y renovación. Los mercados locales y regionales fueron absorbidos o destruidos y una multitud de pequeñas producciones locales y comunitarias, desorganizadas. Las necesidades humanas, y el consumo y la producción, fueron volviéndose crecientemente internacionales. De esta inmensa transformación surgieron los estados nacionales -tanto los centrales como los periféricos-, en un proceso dilatado, complejo y contradictorio; y las tradiciones de un milenio del *antiguo régimen* en Europa, sus formas de

organización, sus relaciones sociales, sus vínculos personales, sus valores, su arraigamiento estrecho, su forma de pensamiento, fueron combatidos, negados, devastados, transformados.

Al cabo de dos siglos de *modernización* de la economía, de la política, de las formas de organización social, esa vasta transformación aparece generalizadamente en la conciencia colectiva, en los intelectuales, en la literatura, en las artes, en una nueva sensibilidad humana, en la cultura: posibilitada por el surgimiento y desarrollo de las relaciones capitalistas de producción, es la cultura del *modernismo*; aparece como expresión de la modernización, como asombro, como canto, como lamento nostálgico, como análisis, como crítica. La modernización produce el modernismo.<sup>42</sup>

Con el modernismo, la cultura "se pone al día" por así decirlo, respecto a la modernización social, económica y política. Pero en adelante las relaciones entre modernización económica y modernización política y social, y entre éstas y la cultura (en rigor, las culturas) del modernismo, se vuelven cada vez más complejas y mediadas. En mil y un aspectos la cultura del modernismo "adelanta" a la modernización y ambos, modernismo y modernización, durante los siglos XIX y XX, a través de procesos desiguales y contradictorios de enorme complejidad, terminan por abarcar al conjunto del planeta. Como lo anticiparan en su momento Hegel y Marx, la historia se vuelve así, en los hechos efectivos, historia universal.

Pero la historia de la configuración/modernización de este sistema, que desde el punto de vista de la economía termina por darse por vías netamente capitalistas en los países centrales, o por el camino de las experiencias descolonizadoras en los siglos

XIX y XX, o, en fin, ya en esta última centuria, por la senda del llamado "socialismo real", es la historia de la configuración de un sistema desigual y asimétrico en alto grado.

Así pues, modernización y modernismo se difunden primero a través de las decisiones de los centros para las colonias. La difusión de la cultura del modernismo, con todo, no pasa necesariamente por las decisiones metropolitanas y obedece, en un margen considerable y creciente, a una dinámica propia; no es extraño, de este modo, que algunos productos relevantes del modernismo se originen en las áreas periféricas; y esto, en un contexto de elemental y miserable desarrollo de los procesos de modernización.

Miserable desarrollo, porque se consolida, una forma asimétrica de división internacional del trabajo y de intercambio comercial: bienes de producción de los países centrales a cambio de alimentos y materias primas de los países periféricos. La ausencia o la insuficiencia del sector productor de bienes de producción tendió a bloquear, a su vez, la propia acumulación de capital (pues es en bienes de producción que la acumulación se realiza), y a imposibilitar, en gran medida, el crecimiento de la potencia productiva y, por tanto, del excedente social. Más aún, esa ausencia o insuficiencia impidió, en medida significativa, vincular producción y ciencia: la incompletud se consolida, la dependencia respecto a los centros, para efectos de la acumulación de capital, se establece; la modernización se distorsiona; la cultura moderna se difunde a duras penas, y a veces se expresa, por ejemplo en las artes, como incandescencia evanescente (el "realismo mágico") o como desaliento ( los "condenados de la tierra"); el subdesarrollo se vuelve perenne. El círculo virtuoso que en muchos sentidos se establece a través del vínculo

modernización/cultura moderna en el área del desarrollo, en el subdesarrollo no existe; aquí, cultura moderna y modernización son precarias y, sin proponérselo, viven extraviadas una respecto a la otra. No se trata, a pesar de tantos pesares (recobremos el aliento y afirmémoslo), de leyes absolutas, de hierro, para la eternidad.

### Modernización, ¿para qué?

La modernización económica es considerada como una de las líneas para crecer. Contar con un aparato productivo más competitivo es parte fundamental para el crecimiento; es preciso alcanzar una mayor competitividad en lo interno y externo.<sup>43</sup>

Para ser competitivo como país, se identifica, entre otras, cinco condiciones cuya presencia es necesaria: estabilidad política y económica, con reglas claras que ofrezcan certidumbre para planear en el largo plazo y decidir para el largo plazo; economías de escala que ofrezcan al aparato productivo la posibilidad de distribuir sus costos fijos en un número mayor de unidades productivas, que serán posibles por la apertura a otros mercados; economías de especialización, es decir, que el productor pequeño o mediano produzca aquellos bienes en cuya fabricación es un especialista; tecnología adecuada, que utilice mucha mano de obra o mucho capital y pueda minimizar costos; señales de mercado, que brinden al productor la oportunidad de conocer con seguridad las demandas de los mercados del mundo y satisfacerlas.

Visto así, ser competitivo parece sencillo; pero no lo es tanto cuando hay que agregar otros factores como conciencia, voluntad, capacitación, eficiencia, productividad, que aun cuando necesitan

ser promovidos por el gobierno, también requieren de la aceptación de la sociedad en su conjunto.

Todos los grupos sociales están a favor de que el país se modernice; el debate se centra en qué se entiende por modernización; es decir, ¿modernización, para qué? ¿Modernización para quién? ¿Cuál es el proyecto de país que deseamos impulsar? ¿Queremos una modernización que nos dé independencia nacional y tecnológica? este proyecto debe discutirse de cara a la nación.

Las líneas de política de modernización económica se despliegan al rededor de los siguientes rubros: modernizar el campo, la pesca, la infraestructura del país, el comercio exterior, el turismo, la ciencia y la tecnología. Se debe fortalecer a la empresa pública para que atienda con eficacia las áreas en que su participación es estratégica o prioritaria.

La modernización del campo es una línea política fundamental; pero no será fácil superar el crecimiento de la producción agrícola, inferior al aumento de la población. El campo requiere de dos líneas de acción principales: aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores.

Modernizar tecnificando es una vertiente que puede que puede ayudar a solucionar los problemas del campo. Sin embargo, para plantear una solución global convendría impulsar la creación de infraestructura de bienestar social que generaría empleos -lo cual ayudaría a sostener el mercado interno rural-, adoptar políticas de precios de garantía que hagan rentable la producción de bienes básicos, dar apoyo financiero e impulso a las cooperativas, a los ejidos y la pequeña propiedad.

La modernización de la pesca debe ser preocupación importante del gobierno, contamos con una extensión de 200 millas marinas y entre los años de 1962-75 reconocidos mundialmente en este sector. Nuestro litoral cuenta con una gran variedad y densidad de especies acuáticas; importa dinamizar este sector de enormes potencialidades, que exige grandes inversiones. Crear infraestructura pesquera, aumentar la participación estatal y cooperativista que permita materializar este propósito, será indispensable.

La ampliación de la infraestructura del país es un requerimiento fundamental; se debe reconocer la necesidad de ampliar la infraestructura y la prestación suficiente de servicios públicos, a pesar de que existe escasez de recursos; para solucionar ésta se requiere la participación de capital privado; más allá de esta sensibilidad, está una necesidad real: crear infraestructura exige cuantiosas inversiones que el gobierno no está dispuesto -y tal vez no pueda- enfrentar solo. desde esta lógica se supone que la vía alternativa es el capital privado. Aquí se crea el debate; discutir si debe haber o no inversión privada quizá derive a posiciones estériles. La inversión privada es necesaria; lo fundamental es que se reglamente la participación del capital privado con normas claras, transparentes, y que acuda para complementar un proyecto de carácter nacional.

Ya tenemos experiencias como la de México, donde el capital privado se ha comprometido a participar en muy diversos proyectos; por ejemplo, en la construcción de carreteras. reconocer que la participación de éste en proyectos de esta naturaleza no pone en peligro la rectoría del Estado, no es difícil; el problema está planteado en los términos de aclarar a qué tasas de interés pagará el gobierno a los capitales privados. ¿Serán tasas fijas o flotantes? ¿Qué capacidad decisoria tendrán los capitales

privados? ¿Quién determinará donde construir y para quién? Se apuntan solamente algunas de las preguntas que deben plantearse.

La inversión privada debe ser complementaria y la rectoría debe estar en manos del Estado; debe pugnarse porque así sea, ya que asegurar la rectoría del Estado significa la defensa de espacios nacionales; además, subordinar los intereses privados a los sociales amplía la posibilidad de crear infraestructura social.

Por otro lado, los servicios de comunicaciones deben diversificarse, mejorar su calidad, ampliar su cobertura en las áreas urbanas y extenderse a más zonas rurales. La indispensable modernización y expansión de las comunicaciones requerirá de grandes inversiones, que deberán financiarse con participación de los particulares; el propósito es no distraer recursos fiscales necesarios para atender las legítimas demandas de salud, educación, vivienda y adecuación del resto de la infraestructura.

El comercio exterior debe ser otra preocupación de la modernización económica. la apertura a la competencia exterior es irreversible, por lo que el empresario peruano tendrá que modernizarse, es decir, aumentar la productividad, la eficiencia y competitividad. El gobierno debe buscar dar todas las facilidades a los empresarios; se debe tratar en lo posible de evitar las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio, garantizar el acceso de las exportaciones peruanas a los mercados mundiales, alentar la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, y que el acceso a los recursos externos contribuya a los propósitos de la política comercial del país. Para hacer posible estos propósitos el gobierno debe alentar la inversión privada, nacional y extranjera, y fortalecer la competitividad del país mediante un esfuerzo de desregulación en todos los sectores; aprovechar todas las ventajas que hay en el GATT. Es necesario abrir nuestra economía, sin llegar a extremos.

Resulta desaconsejable cerrarnos a una realidad inobjetable; tenemos que insertarnos en el comercio mundial; el problema es hacerlo de manera que se beneficie al mayor grupo social posible. Instrumentar una política que parta de una realidad: la mayor parte de nuestro comercio exterior lo realizamos con Estados Unidos; no se trata de si debemos hacerlo o no; es un hecho; lo que se puede plantear es que se aproveche la necesidad que tienen de nuestro mercado -mucho mejor si lo hacemos en conjunto con los demás países latinoamericanos-. Otra medida sería intensificar nuestro comercio con la Comunidad Económica Europea y los países de Europa del Este (CAME); aprovechar la potencialidad de la Cuenca del Pacífico y, por supuesto, darle mayor fuerza al comercio con América Latina.

El sector exportador no es siempre el "motor de crecimiento" de la economía, pero su expansión es indispensable como "lubricante" para que ésta pueda desarrollarse con fluidez; así también, el aumento de las exportaciones es esencial para facilitar la elevación del empleo global, incluso cuando ellas provienen de sectores que no generan de modo directo gran cantidad de ocupación. Por medio de este mecanismo indirecto y también debido a los mayores gastos sociales que el gobierno pueda financiar de manera no inflacionaria con los ingresos adicionales captados en el sector exportador, el crecimiento de este realiza una contribución decisiva a la reducción de la pobreza y el logro de una distribución más equitativa del ingreso.

El Perú cuenta con gran variedad y número de lugares turísticos. Modernizar el turismo debe ser otro propósito del gobierno. Este servirá para coadyuvar al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional. Su importancia se medirá por su capacidad para generar empleos y divisas; este propósito no será fácil de lograr ya que la balanza turística ha venido decreciendo

enormemente en estos últimos años. Este es un rubro donde el capital privado podría tener una presencia importante, pero siempre con el planteamiento de mecanismos claros y precisos.

Un tema de fundamental importancia para el desarrollo del país, es la modernización de la ciencia y la tecnología, su ritmo y dirección deben quedar determinados por un proyecto nacional y popular; es muy importante discutir al rededor de este tema; dedicar los recursos económicos necesarios que hagan posible que se avance cada vez con mayor rapidez y claridad. El gobierno peruano debe jugar un papel fundamental a través de la inversión pública en bienes y servicios prioritarios y al mismo tiempo, canalice y conduzca el proceso nacional de acumulación de capital y su distribución; que el uso del excedente económico y su distribución se oriente hacia lo interno e inicie una reestructuración industrial con énfasis especial en la estructura agraria y la producción agrícola, acompañada del gasto de inversión en ciencia y tecnología para el desarrollo.

Que se proponga que el Estado juegue un papel fundamental no implica que no se preste importancia al papel que puedan desarrollar los empresarios; no sólo para impulsar la ciencia y tecnología sino para la economía en general, resulta muy importante; sin embargo es necesario señalar que el papel de los empresarios ha sido ineficiente; quizás dos indicadores nos pueden mostrar cuál ha sido el papel que éstos han jugado durante estos años: la inversión privada durante los últimos años decreció abruptamente y paralelo a esto una gran fuga de capitales. Estos hechos permiten de alguna manera entender la actitud que los empresarios del Perú han adoptado; durante años operaron con la lógica del menor esfuerzo y compromiso social; mientras hubo crecimiento económico resultó posible mantener esa actitud; cuando el país entró en crisis, no solamente es el modelo económico el

que entra en crisis sino todo el proyecto de nación que se había venido impulsando durante cerca de medio siglo; la crisis exige definir una concertación social y a ésta no pueden escapar los empresarios. Se hace necesario que adopten una nueva posición, a tono con la pluralidad que vive el país; resolver la crisis de empresarios no es tarea fácil; hay condiciones objetivas y subjetivas que es necesario desterrar. La sociedad exige de hecho una nueva cultura empresarial.

La modernización de la empresa pública es un punto alrededor del cual se han dado intensos debates; es quizá este tema donde más claramente se muestra la verticalidad en la toma de decisiones gubernamentales; se están desincorporando empresas sin atender a los intereses de los trabajadores, a los reclamos populares.

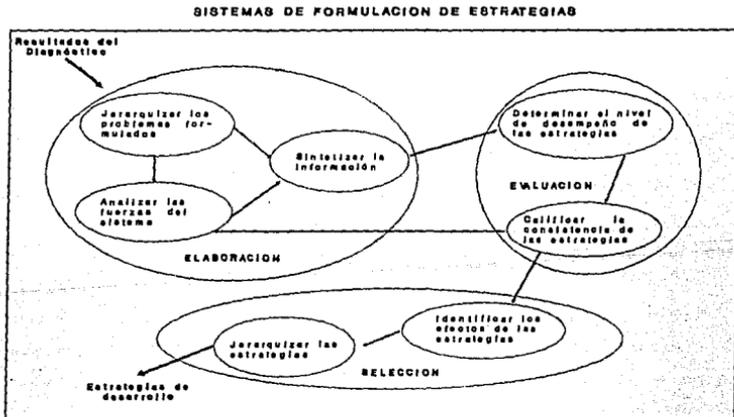
Así pues, la modernización de la empresa pública debe consistir en orientar la energía y vitalidad social hacia un desarrollo que permita el uso soberano y racional de nuestros recursos naturales, una distribución equilibrada de las actividades en el territorio, avances tecnológicos y productivos que den sustento a la participación competitiva del país en la economía mundial, una educación eficaz y moderna, la satisfacción de necesidades básicas de la población, un empleo mejor remunerado y sobre todo, la ampliación de las oportunidades para poder elegir el tipo de vida que desea. Lo importante aquí es no solamente impulsar la modernización de la empresa pública, sino además precisar para qué, para quién y en beneficio de quién se orienta esta modernización.

## VI. UNA RUTA PARA UNA MEJOR PLANIFICACION DEL DESARROLLO

### 6.1 Estrategias para una mejor planificación del desarrollo

La estrategia viene a ser, una análisis y un propósito de futuro donde se integra lo económico y lo político-social mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo y donde se supone que este modelo responde y reacciona como si fuera la realidad misma frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el analista desea explorar en sus consecuencias, con objeto de encausarlas hacia objetivos determinados.<sup>44</sup>

La formulación de estrategias se conceptúa como un sistema productivo en donde se requiere como insumo los resultados del diagnóstico del sistema y se genera un producto que serán las estrategias seleccionadas.<sup>45</sup> El proceso de transformación está integrado por tres funciones básicas, en las que a su vez, en cada una de ellas se efectúan tareas que deben realizarse para que se de cumplimiento a la función respectiva. ver figura 21.



FUENTE: PAUTAS PARA LA FORMULACION DE ESTRATEGIAS

Bánchez G., Gabriel.

Figura 21

Desde tiempos lejanos, el término "estrategia" se viene aplicando, con sentidos distintos, a procedimientos muy diversos que no siempre es fácil distinguir. Cuando se definen algunos objetivos y se postula cierta política coherente con ellos, el vocablo "estrategia" integra a menudo esas proposiciones; también se lo aplica a la forma de conducir un proceso, sea político, económico, militar, etc. La simple enunciación de los objetivos en forma de "plataforma de desarrollo" o "plataforma política", es, en otros casos, sinónimo de estrategia.

Independientemente de otros criterios o propuestas, es necesario que quienes tienen o piensan en la conducción del Perú deberán tener en cuenta lo siguiente:

#### *6.1.1. Las opciones*

Los modelos de desarrollo que caracterizarían en forma general las alternativas para superar la crisis y alcanzar la justicia social en el país se pueden agrupar en tres. Estos modelos están relacionados con lo que pregona cada una de las concepciones de planificación enunciadas en el capítulo cuatro.

- 1). El que sostiene que basta un proceso de crecimiento económico sostenido para que a la postre y por la vía del empleo, todos los habitantes puedan satisfacer sus necesidades vitales;
- 2). El que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para lograr la equidad y, en esa medida, es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales. En este caso, la política de desarrollo social desempeña un papel residual y subordinado a la política económica, y;

3). El que busca maximizar la distribución del ingreso y la riqueza como fórmula para promover el crecimiento, generar empleos remunerativos para todos y superar la condición de pobreza de la población. En este modelo, el objetivo central es la satisfacción de las necesidades humanas de la población y la política económica busca explícitamente objetivos de mejoría social. Es decir, no se trata tan sólo de combatir la pobreza sino de planificar el desarrollo con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de los habitantes del país. Este modelo, en términos de la conservación y el mantenimiento de la equidad social, es mucho más estable y duradero que los dos anteriores.<sup>46</sup>

En el primer caso, la propuesta se articula a un eje estratégico más general que postula la más amplia vigencia del mercado como mecanismo idóneo de asignación de recursos y la apertura externa como vía para reactivar la economía e integrarla al mercado internacional. Implica también una intervención estatal restringida y subsidiaria y un conjunto importante de modificaciones internas para adecuar el aparato productivo a la búsqueda dinámica exportadora.

Este modelo suscita una cadena de efectos secundarios muy lejanos a las posibilidades de alcanzar un crecimiento eficiente y equitativo. Se tiende a privilegiar actividades productivas con capacidad de absorción de fuerza de trabajo relativamente baja; la contracción del gasto público disminuye la ocupación en la administración y los servicios estatales; la reestructuración reduce el empleo incluso en las actividades que se consideran prioritarias; la apertura a las importaciones y la concentración creciente en torno a las unidades productivas mayores, debilita estratos productivos de medianas y pequeñas empresas, hasta la desaparición de muchas de ellas; todo lo cual repercute en las condiciones del trabajo y en los índices de desocupación abierta y

subempleo. La reducción de los salarios reales contrae la demanda interna de bienes de consumo difundido. La selectividad con que se encausan los empeños modernizadores agudiza al extremo las heterogeneidades y la pobreza.

Los indicadores globales encubren diferenciaciones cada vez mayores entre distintos estratos de "agentes productivos", de empresarios y de asalariados, los éxitos exportadores en algunas ramas tienen como contrapartida reducciones en otras que se orientan hacia los consumos básicos internos: la riqueza mayor de unas capas sociales se contraponen con el empobrecimiento de otras. Todo apunta hacia una dualización permanente de la sociedad, más que a su integración.

*El segundo modelo* depende, para su éxito, de varios factores. Entre ellos es fundamental el ritmo de crecimiento económico y la cantidad de recursos que en ese proceso puede captar y canalizar el sector público. A mayor crecimiento económico mayores serán las posibilidades de ocupación remunerada, y mientras mayores sean los recursos que pueda movilizar el sector público (vía política de ingresos y de gasto) mayores posibilidades habrá de que se promuevan acciones de combate a la inequidad. Si siempre ha sido importante la calidad del crecimiento económico, en ¿dónde se va a crecer? ¿en beneficio de quién?; ante una perspectiva de menor crecimiento, la calidad de ese proceso adquiere mucha mayor importancia.

Otro factor determinante en el éxito de este enfoque residual es la naturaleza y características de las políticas macroeconómicas que se promuevan (salarial, de precios, de apertura comercial). El riesgo que siempre se corre es que estas políticas estén a contrapelo de la justicia social.

El propósito general de este modelo: llevar a cabo programas

sociales específicos sin afectar en lo esencial el funcionamiento del sistema económico, no sugiere readecuaciones políticas. No obstante, a medida en que se profundiza en la raíz de esas situaciones y queda de manifiesto su relación estrecha con las condiciones generales de desempleo, la heterogeneidad estructural y la marcada concentración del ingreso, las exigencias de cambio se hacen mucho mayores y, con ellas, los requerimientos de orden político. Dicho de otro modo, una estrategia simplemente "correctora" podría demandar, para ser eficaz, una diversidad de acciones -incluida la afectación de la propiedad- suficientemente profundas como para que se propusiera metas mucho más trascendentes que la sola atención al deterioro social. Además, la viabilidad de este modelo podría encontrar límites al generar nuevas desigualdades. Aún suponiendo éxitos en el mejoramiento de las situaciones de quienes menos tienen, la propia dinámica económica del modelo volvería a generar nuevas exclusiones sociales.

Este modelo generó beneficios mientras se pudieron mantener altas tasas de crecimiento con cierta estabilidad de precios, contexto en el que fue posible avanzar en la cobertura de las necesidades básicas. Sin embargo, aun bajo esas condiciones no mejoró la distribución del ingreso, lo que mantuvo la inequidad y creó limitantes estructurales para la durabilidad del crecimiento. Dada la acumulación de carencias durante la crisis que hoy se afronta y las mayores dificultades para recuperar las tasas de crecimiento que hicieron posible este modelo, su repetición no sólo resulta improbable sino también indeseable: mantendría la inequitativa distribución del ingreso, sería insuficiente para cubrir los resagos y las nuevas necesidades, y generaría más tensiones políticas por la inestabilidad social.

*El tercer modelo* se trata de una estrategia de desarrollo alternativo que coloca en el centro la atención a las demandas,

aspiraciones y requerimientos de la sociedad. Ello implica reconsiderar prioridades y buscar nuevas potencialidades dentro del sistema económico y en la organización productiva, y definir posteriormente que tipo de inserción hacia el exterior sería necesaria para sustentar la nueva estrategia. También requiere de una solución satisfactoria al problema de la deuda externa y un esfuerzo decidido por modificar el patrón de las relaciones económicas con el exterior.

La cuestión central en una estrategia de esta naturaleza, pasa a ser la extrema polarización económica, social y del poder político. *¿Cómo puede la sociedad peruana hacerse cargo de las consecuencias acumuladas por los grandes extremos de desigualdad que se han profundizado en el país?* La satisfacción de las necesidades básicas se vuelve la referencia fundamental. Para lograrla se requiere un cambio en la distribución del ingreso y una readecuación en el aparato productivo, una nueva relación entre Estado y mercado y un proceso de participación y democratización en la toma de decisiones. La medida de progreso ya no es tanto el incremento del PIB por persona sino, y sobre todo, qué se produce y en beneficio de quién.

#### 6.1.2 La propuesta

##### *Los objetivos fundamentales*

El propósito del modelo que busca el crecimiento equitativo es el abatimiento de la desigualdad y la pobreza. Y hacerlo siempre con efectividad productiva. No se trata de distribuir lo que hoy se tiene ya que sólo se redistribuiría la pobreza sin transformar el aparato productivo.

Se trata de remover los obstáculos estructurales internos para

el desarrollo sostenido. Se trata también de reestructurar el aparato productivo y las formas de producir, al mismo tiempo que se garantiza un piso social básico<sup>47</sup> para toda la población y -en esa medida- una mejor inserción en la economía internacional. Todo en un ambiente que propicie una profundización democrática para procesar acuerdos y consensos, definir objetivos y plazos para alcanzarlos.

En una estrategia como la propuesta se hace indispensable retomar el crecimiento, pero no cualquier crecimiento, sino uno donde se incremente la inversión y se modifique su composición, donde se impulsen las actividades con mayor generación de empleos productivos, se mantenga una rentabilidad alta y se garantice el abasto de bienes y servicios de consumo básico. Un crecimiento cuya demanda y ampliación del mercado interno se vean estimulados por una estrecha relación entre productividad y remuneraciones y por la intervención pública para redistribuir los ingresos en favor de los grupos de menos recursos.

El primer requisito para imprimir una nueva dirección al desarrollo es una mayor creación de empleos. Esto permitirá que la población que hoy está al margen del proceso de desarrollo pueda contribuir con su esfuerzo e imaginación a vencer las carencias. El empleo estable y bien remunerado, propiciado por el crecimiento económico, es el medio que permite convertir permanentemente las necesidades en demandas. Es el mecanismo más eficiente y justo para lograr simultáneamente el incremento del producto y la elevación del nivel de vida de la mayoría de la población. La creación de suficientes empleos requiere recuperar el ritmo de crecimiento dentro de un clima de relativa estabilidad de precios. Pero también de una política efectiva de redistribución del ingreso para incidir en la composición de la demanda que se ejerce en los mercados de bienes y servicios.

El modelo de desarrollo alternativo que se ha delineado no es otro que el crecimiento con equidad. Como señala José I. Casar, si esta idea ha de convertirse en idea fuerza, "no basta con sumarle a su atractivo ético la demostración analítica y la ilustración histórica. Es imprescindible, además, considerar a la equidad como condición para un crecimiento eficiente en el largo plazo".<sup>48</sup> El modelo de crecimiento protegido sin competitividad externa no conduce a la equidad. La experiencia de muchos países muestra que la proposición complementaria -la equidad sin competitividad- tampoco conduce al crecimiento eficiente.

Una visión diferente, en un mundo crecientemente internacionalizado, debe plantear que los objetivos de crecimiento y equidad son consecuentes entre sí. Esto es posible en un proceso de creciente productividad interna y competitividad. La competitividad es nuestra productividad puesta en la escena internacional con una elevación paralela en el nivel de vida. Esto es, nuestros recursos humanos (las ventajas dinámicas adquiridas) materializadas en bienes y servicios, competitivos en precios y calidad en la economía globalizada.<sup>49</sup>

El objetivo es el logro de una mayor articulación del tejido productivo interno. Ello con el objeto de permitir una creciente retención del excedente generado localmente, y ampliar así la autonomía de todo el proceso económico para contar con la base material suficiente sobre la que se sustente la equidad social. Subordinado a dicho propósito se encuentra el de incrementar los niveles de competitividad internacional, tomando en cuenta que la eficiencia más importante debe lograrse en la productividad de las ramas y actividades internas que permitan la atención prioritaria de las necesidades básicas; generando en todo ese proceso un núcleo endógeno y con una práctica tecnológica adaptada a la estrategia de desarrollo y no al tipo de crecimiento asociado al capital

transnacional. No se puede plantear como objetivo último el logro de una mayor competitividad internacional sin especificar qué se produce, como y para quién.

### *Las transformaciones requeridas*

En la medida en que la élite de la sociedad peruana siga cifrando su esperanza en la aspiración de calcar, en la cima de la pirámide de ingresos, el patrón de vida de los países desarrollados e intente propagarlo como aspiración colectiva al resto de la sociedad (adaptando a ese objetivo la estructura de uso del territorio, de la energía, del transporte y las comunicaciones), los resultados serían sin duda frustrantes. Más aún, prácticamente imposibles de alcanzar.

El tipo de crecimiento que ha tenido el Perú se asocia con patrones y actitudes que tienden a incrementar la diversificación y refinamiento del consumo. Esta dinámica de crecimiento ha generado formas de producción y patrones de distribución del ingreso crecientemente excluyentes.

Una definición fundamental en el desarrollo propuesto es la de reconocer que la cuestión de la equidad asume, en forma simultánea, dos dimensiones: una, responde a la interrogante de ¿qué producir?, lo que nos lleva al problema de la oferta de producción y disponibilidad de los bienes y servicios básicos y, sobre todo, al tipo de estructura productiva que se tendrá que reestructurar o generarse. Junto con ello se requiere contestar a la otra pregunta, ¿para quién producir? Ello nos coloca en la dimensión de la demanda, en el poder de compra, en términos de ingreso monetario o bien de derechos sociales y capacidad de acceso a los bienes y servicios socialmente necesarios. Es un problema que tiene que

resolverse en forma conjunta. No basta, por ejemplo, que haya suficientes alimentos para acabar con el hambre y la desnutrición, si hay grupos sociales que no cuentan con el ingreso necesario para adquirirlos, como tampoco es suficiente que todos tengan la capacidad de compra si no hay la disponibilidad física de los productos correspondientes.<sup>50</sup>

Un nuevo planteamiento debe ocuparse más por lo que la gente puede o no puede hacer. Es decir, por las posibilidades que puede tener de vivir más tiempo, salvar la mortalidad evitable, estar bien nutridos, ser capaces de leer, de escribir, de comunicarse, más que concentrarse en el crecimiento de la producción en sí misma. Se debe pensar en los derechos de la gente y en las capacidades que esos derechos les generan. En esta perspectiva el crecimiento económico no es en sí mismo un fin, sino sobre todo un medio.

El desarrollo económico puede garantizarse en términos de la expansión de sus derechos que le permitan a la gente adquirir un conjunto de capacidades por medio de una mayor salud, una mejor alimentación, un mayor grado educativo. El desarrollo habrá que entenderlo como un crecimiento de las capacidades de la gente. Por ejemplo, en el caso señalado de la alimentación, sería absurdo decir que la oferta de alimentos no importa. La oferta de alimentos es un problema que afecta, entre otros factores, los derechos y posible capacidades de la gente. Sin embargo, en nada importa tener la más alta producción de alimentos si la gente no tiene acceso a ellos.<sup>51</sup>

Una estrategia que asume la necesidad de construir un piso social básico para toda la población define también una participación determinada de los diversos agentes productivos, de las tecnologías en uso, de las relaciones entre capital y trabajo

y, en última instancia, de la distribución del ingreso que se genera en el proceso productivo.

En suma, el desarrollo propuesto implica un proceso social por el que la población cubre sostenidamente sus necesidades esenciales por medio de la disponibilidad suficiente de medios y servicios, el ingreso adecuado y la distribución equitativa de los excedentes y los medios para producirlos, en un contexto de participación democrática en la toma de decisiones y de la libertad política. Un nuevo desarrollo supone la incorporación permanente del conocimiento técnico para asegurar el mantenimiento de la satisfacción de las necesidades, en una relación con la naturaleza que garantice la sustentabilidad ambiental. Requiere un sistema que permita solucionar los conflictos de manera pacífica y demande el respeto a la autonomía y a las expresiones culturales de los pueblos y grupos sociales.

#### *El nuevo papel de la intervención económica*

Frente a la naturaleza de los desafíos planteados por la modernización y en la búsqueda de una forma de inserción en la economía mundial, los mecanismos de mercado y las libertades que sus aperturas conllevan se muestran incapaces de proveer a los agentes del sistema económico de las pautas necesarias para inducir patrones de producción y consumo social y nacionalmente necesarios. El mercado, es preciso reconocerlo, constituye un mecanismo insustituible para coordinar de manera eficiente la multitud de decisiones que los agentes toman cotidianamente y en forma simultánea. La experiencia muestra que los intentos de reemplazar, por la vía administrativa, el funcionamiento del mercado, conducen a la esclerosis y a la ineficiencia de los sistemas económicos. Distinto es el caso de las grandes decisiones destinadas a darle

sentido y rumbo a las estructuras productivas nacionales. En este terreno el mercado puede ser intrínsecamente miope. De ahí entonces la inconveniencia de dejar al mercado las decisiones destinadas a orientar en uno o en otro sentido la dirección del sistema productivo nacional y la modalidad de inserción en la economía mundial. A las libertades de mercado hay que contraponer los acuerdos nacionales, producto de las libertades políticas y de la democracia, como el medio para construir los proyectos de autoafirmación nacional.

En una perspectiva de interdependencias cada vez más acentuadas, el requisito de un nuevo dirigismo estatal se vuelve una necesidad mayor. Se espera del Estado nación de hoy, conducción e iniciativa, pero sobre todo capacidad para formular y llevar a cabo estrategias transformadoras de largo alcance. Ello es cada vez más indispensable ante los debilitamientos en la capacidad de la conducción estatal que sufrió el Perú en la década pasada. Se necesita una reestructuración estatal -otro vector del desarrollo alternativo-, que permita tanto hacer frente a los saldos productivos y sociales que se agolpan en el presente como a las estrategias de largo alcance que se requiere conducir, procesar y sobre todo concretar.

El reto no se reduce a superar el problema de la deuda externa. Se requiere una profunda reorganización del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil para rearticular un modelo dinámico de desarrollo capaz de generar un excedente sustancial y en expansión, y enfrentar los problemas que la realidad impone a cualquier estrategia de desarrollo (eficiencia y competitividad, aumento del ahorro y la inversión, estabilidad macroeconómica y una inserción internacional dinámica).

Los procesos de democratización junto con los de transformación estatal enfrentan el enorme desafío de subordinar dichas reformas a

la mejoría de las condiciones de vida de quienes menos tienen. Ello implica un fortalecimiento de las funciones críticas del Estado para orientar el desarrollo y la reestructuración del aparato público que deberá conducir al fortalecimiento de la sociedad.

Las condiciones económicas constituyen un marco limitante, pero la amplitud o estrechez de ese marco depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que el Estado y los actores sociales logren conducir las estrategias nacionales. Más concretamente: cómo lograr, por una parte, que los sectores que piden más democracia y participación, elaboren una propuesta económica que la haga posible en el contexto de la crisis, y por otro lado, cómo lograr que los sectores que apoyan las políticas de ajuste y reestructuración no las basen primordialmente en la restricción unilateral de las demandas sociales.

#### *La estrategia económica requerida*

Dentro de la estrategia que se propone, la política de bienestar social no puede ser paralela a la política macroeconómica. Esto no constituye una preocupación académica, sino que emerge de la práctica diaria de lo que ocurre en los países en vías de desarrollo, dentro del cual está inmerso el nuestro. Como ha señalado la CEPAL: "En América Latina y el Caribe ha predominado la tendencia a separar la política económica de la social, subordinando la última a los dictados de la primera, y a creer que la política social es la única responsable por la equidad. Este enfoque a favorecido la coexistencia entre una política económica que frecuentemente impulsa la concentración de la riqueza y el ingreso y una política social que trata de compensar las desigualdades consiguientes".<sup>52</sup> El problema fundamental consiste en considerar a estas políticas paralelas. Ello provoca, a menudo, enfrentamientos y contradicciones en las que las políticas sociales

resultan normalmente las más afectadas. En la estrategia que se propone se trata que las políticas económicas tengan objetivos y resultados sociales.

Un eje dentro de las políticas para avanzar hacia el crecimiento equitativo es la combinación e interdependencia que debe darse entre las políticas de producción y las de distribución. Ello equivale a establecer una estrecha relación entre la productividad y las formas en que se distribuyen sus frutos.

La experiencia del Perú en materia de distribución del ingreso, refleja las limitaciones de un esquema que pretende crecer y después distribuir los beneficios del crecimiento. En esta perspectiva los ingresos anuales se concentran crecientemente, convirtiéndose en riqueza acumulada que obstaculiza la equidad social y el crecimiento mismo. En el otro extremo, no es posible caer en una visión simplista de distribución de los ingresos y la riqueza sin considerar la dinámica de su creación. Ambos esquemas resultan insuficientes: el primero porque bloquea el ascenso social de menos quienes tienen y el segundo porque obstaculiza las posibilidades del propio crecimiento económico. Una nueva estrategia económica requiere distribuir los ingresos conforme se vayan generando por el esfuerzo nacional. Que se acceda al crecimiento por la vía distributiva.

Se trata de actuar simultáneamente en las esferas productiva y distributiva. Que haya más producción para un mercado interno creciente y que un mercado sólido estimule la producción. Que esa producción se genere y distribuya con eficiencia y productividad, que incorpore nuevas tecnologías al tiempo que se generen nuevos ingresos. Ello implica una modificación gradual y cualitativa de las pautas concentradoras hacia una mayor equidad distributiva. Se trata de cambiar las inercias que conducen a la concentración y que

proviene tanto de las fuerzas de la estructura social como de las políticas públicas. El propósito es que la nueva riqueza que se cree por la vía productiva se destine a satisfacer crecientemente las necesidades de las familias pobres. No se trata necesariamente de quitar para dar, sino de movilizar recursos en beneficio de quienes menos tienen.

Es una verdad de perogrullo decir que la superación de la crisis requiere una combinación adecuada de políticas de corto plazo con otras que impliquen transformaciones profundas. Sin embargo, ya no lo es tanto si estas políticas tienen que mostrar una mayor articulación entre la gestión de los equilibrios macroeconómicos y la modernización del aparato productivo del Perú. *La creatividad institucional* debe ser el elemento común en el caso del paquete de políticas públicas requeridas para hacer compatible equidad y eficiencia, a saber:

a) El cuadro de inestabilidad e incertidumbre macroeconómicas, extremadamente perjudicial, también a limitado severamente la capacidad estatal de formular políticas de mediano y largo plazos, sumiendo al sector público en una situación de crisis financiera permanente y agravando las debilidades estructurales de la intervención estatal del país (la carga financiera sobre el sector público ha dificultado la gestión de la política fiscal, le ha asignado un carácter predominantemente estabilizador y ha deteriorado o retirado de manos del Estado un instrumento básico de promoción, concertación, de ajuste estructural y de crecimiento: la orientación del proceso de inversión). Esta capacidad permite grados de control nacional sobre la dirección del proceso de industrialización e inserción en la economía internacional. Se requiere recuperar o volcar esa capacidad hacia los siguientes objetivos:

\* Promover la orientación de las inversiones públicas y privadas hacia un área de demanda interna potencialmente extensa: las

necesidades históricas insatisfechas de amplios sectores sociales.

\* Propiciar el uso y difusión de tecnologías acorde con la composición de los recursos disponibles, lo cual implica impulsar la investigación tecnológica nacional y formas de apoyo fiscal y financiero. Ello con el objeto de generar niveles de empleo crecientes. El camino que se requiere explotar es el que conduce de la mayor producción a la mayor productividad y empleos, no a la inversa.

\* Promover la creación de nuevas experiencias productivas (privadas, mixtas y asociativas) dirigidas prioritariamente a las necesidades locales insatisfechas, lo cual implicaría una atención especial a los problemas de integración económica del territorio, a la mayor vinculación entre industrialización y la estructura productiva agrícola y las posibilidades de dinamizar unidades productivas, pequeñas y medianas.

b) Delimitar con claridad aquellas políticas que son necesarias para crecer (renegociación de la deuda externa), de aquellas que se refieren al problema del contenido y la calidad del crecimiento. Por ejemplo, la limitación de la capacidad de invertir no sólo ha inhibido el proceso de transformación estructural en un sentido favorable al crecimiento, sino ha obstaculizado también la recuperación de la capacidad de generar recursos en el mediano y largo plazos.

c) Un nuevo desarrollo, como el que se ha sugerido, tiene como base la calificación y el mejoramiento creciente de los recursos humanos. Ello implica desarrollar un paquete de políticas que permita, como causa y efecto de un crecimiento sostenido, la satisfacción de las necesidades básicas de la población mayoritaria.

d) Las políticas públicas requieren incorporar las transformaciones que están ocurriendo en los mercados de trabajo.

Las repercusiones negativas sobre el nivel del empleo se aplican por el hecho de que en la actualidad predominan las innovaciones en los procesos productivos más que en los productos. Presenciaríamos cambios sustantivos en la *organización social del trabajo* y, muy particularmente, una reducción significativa de la Jornada laboral, lo que plantea a su vez desarrollar una economía del tiempo libre y políticas públicas que la acompañen. Todo indica que se seguirán presentando, en el futuro, los efectos destructivos que los procesos de transformación tecnológica traen consigo en las actuales condiciones sociales de organización del trabajo. La reestructuración productiva que tiene lugar en muchos países del mundo arroja una conclusión fundamental: la ausencia en la actualidad de un funcionamiento de la economía susceptible de incorporar nacionalmente, en la medida de lo posible, al progreso tecnológico, abriendo de esta forma paso a una salida progresiva a la crisis.

#### *La política en ciencia y tecnología*

El cambio técnico actual presenta para el Perú y demás países de América Latina amenazas y oportunidades. Sus efectos distan de ser enteramente neutros. Todo depende de los usos. Las oportunidades que abren las nuevas tecnologías son en verdad múltiples. Con todo, no son menos graves y diversas. En general, ellas resultan de la posibilidad de erosión de las ventajas comparativas que los países en desarrollo disponen en término de mano de obra y recursos naturales. La inclinación de la balanza depende en última instancia de la aptitud de los países en desarrollo para participar con todos los medios a su alcance en la revolución tecnológica en curso. Una actitud de aislamiento bajo el pretexto de que las urgencias son otras, resultaría francamente suicida.

De ahí la inconveniencia de dejar al mercado las decisiones

destinadas a orientar en uno y otro sentido el perfil básico del sistema productivo y de la modalidad de inserción en la economía mundial.

Para Perú la difusión y adaptación tecnológica requiere estrategias combinadas que incentiven la generación de tecnología a ser incorporada y promuevan la asimilación activa de tecnología importada. Para ello se deben satisfacer tres condiciones: a) la constitución de una capacidad nacional para escoger y "desempaquetar" determinadas tecnologías; b) asegurar, durante un primer momento, que las empresas receptoras de dichas tecnologías dispongan de ciertos grados de libertad a fin de assimilarlas plenamente y, en lo posible, reespecificarlas; c) garantizar la participación nacional en dichas actividades ya que las estrategias de las empresas multinacionales se orienten normalmente en un sentido contrario al de las dos condiciones anteriores. Dentro de la vertiente de generación de tecnologías propias se hace fundamental la formulación de políticas que apoyen la investigación básica en el campo de la ciencia y la tecnología; ello implica una modificación a fondo en los sistemas educativos en los distintos niveles.

La heterogeneidad estructural de la región constituye un dato fundamental a ser tomado en cuenta ya que la competitividad exige que algunos sectores avancen en tecnologías de mayor complejidad y adelante. Existe otro imperativo: la incorporación mediante la creación masiva de empleos del enorme contingente de marginados no puede resolverse por la vía del crecimiento en tecnologías avanzadas. La restricción de recursos y la demanda de empleo obligan a privilegiar tecnologías ahorradoras de capital, donde también hay innovación. La diversidad tecnológica se expresa, por un lado, en tecnologías complejas destinadas a aumentar la competitividad y por esa vía la generación de divisas, y por otro en tecnologías elementales capaces de multiplicar el número de

puestos de trabajo. Entre ambas opciones existe un amplio espacio para tecnologías combinadas de acuerdo con las necesidades locales.

### *La inserción internacional*

El papel decisivo de la deuda externa en la agudización de la crisis del país está fuera de toda duda. La explicación de la crisis no se queda, sin embargo, allí. Por sobre la situación de endeudamiento excesivo, la crisis expuso un doble tipo de desequilibrio: por un lado la necesidad estructural de financiamiento externo, y por otro una inadecuada inserción internacional. Como resultado de este último elemento son evidentes el déficit de los intercambios de manufacturas, la tendencia declinante de la inversión extranjera, la inadecuación creciente de las estructuras productivas respecto a las tendencias que prevalecen en la economía mundial y, sobre todo, los serios problemas de eficiencia interna que se convierten en escasa competitividad externa.

La solidez de la participación en el mercado mundial se vincula estrechamente con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a su dotación de recursos. Sería iluso aspirar a una sólida posición en los mercados mundiales sin que los países incorporen progreso técnico a sus recursos. El hecho de contar con recursos no implica abdicar de las rentas que ellos pueden reeditar. A diferencia del crecimiento esporádico, el crecimiento sostenido exige una sociedad articulada internamente y equitativa, lo que crea las condiciones propicias para un esfuerzo continuo de incorporación del progreso técnico y de elevación de la productividad y, por consiguiente, del crecimiento.

Todo indica que las posibilidades de superar la crisis a mediano y largo plazo dependen, en un alto grado, de la capacidad del país

para incorporarse al cambio tecnológico mundial, modernizar y flexibilizar sus economías e insidir en la nueva división del trabajo y en la cambiante estructura del comercio mundial. Esto es procesar una nueva inserción internacional.

No se trata de que el mundo defina lo interno. Se requiere procesar una inserción internacional que disminuya como principio nuestra estructural dependencia externa. El reto es hacerlo hoy, a diferencia del pasado, como una *estrategia* activa donde en lugar de guardar y proteger nuestros recursos y capacidades con grandes potestades regulativas, nuestras capacidades se pongan estratégicamente en juego procesando y construyendo una nueva autonomía nacional.

Es necesario proponer una nueva forma de inserción internacional. Se requiere un esfuerzo deliberado para construir un patrón de inserción activa no solamente del Perú sino de toda la región en la economía internacional. Para muchas de las economías pequeñas la especialización internacional es condición de existencia. En un mundo caracterizado por el rápido avance de los procesos de internacionalización (comercial, productivo y tecnológico), de lo que se trata no es de discutir si nos integramos o no a la economía mundial. El problema consiste, por el contrario, en definir los mecanismos que permitan pasar de una inserción pasiva y dependiente a una inserción activa en la que predominen las relaciones de interdependencia. Dicho de otro modo, se trata de transitar desde una situación en la que en el exterior aparece principalmente como un conjunto de restricciones a otra en que las relaciones internacionales se subordinen, sin ambigüedades, a las necesidades de crecimiento y equidad.

Ello no significa aislarse de los flujos comerciales, tecnológicos y financieros internacionales; significa, más bien, la

subordinación de la integración internacional a las tareas de la integración nacional y la aplicación de criterios selectivos a nivel sectorial en las políticas de apertura externa.

El problema real es si con el tiempo nuestro país puede tomar este camino sin pagar costos excesivos en el terreno de la conformación de una economía nacional internamente integrada y dinámica. La conclusión básica es que la única integración internacional aceptable es aquella en cuya consecución es posible fortalecer la integración nacional de cada uno de los países de América Latina. Si el costo de ciertas formas de vinculación internacional es la desarticulación nacional, este costo no puede, ni debe, ser pagado.<sup>53</sup>

El tipo de inserción que se sugiere nos lleva de la mano a las modificaciones internas que tendrá que enfrentar la estrategia de desarrollo para hacer realidad la esquiua combinación entre *equidad y eficiencia*.

### 6.1.3 Participación y democracia

Las profundas transformaciones derivadas de esta estrategia llevan implícita la interrogante de hasta dónde es posible modificar, sólo con la fuerza de la argumentación analítica, el rumbo histórico de la economía y la sociedad peruana. El problema que esta interrogante plantea es el de la construcción de la necesaria viabilidad política del proyecto de un nuevo desarrollo, es decir, del respaldo social resultante de la confluencia de voluntades y necesidades de un amplio abanico de fuerzas para reorientar el sistema económico en su conjunto en función de las necesidades de la mayoría.

Por esta razón, es necesario encontrar un espacio de amplia

alianza social que sea capaz de promover una estrategia de esta naturaleza y de organizar un gran esfuerzo nacional orientado a imprimir un dinamismo y una lógica diferente al desenvolvimiento económico de nuestro país.

Un problema esencial en la búsqueda de la equidad reside no sólo en cómo empezar sino también en cómo mantener el camino trazado y cómo propiciar la competitividad de ese cuadro.

La magnitud de los desafíos requiere fórmulas colectivas de concertación y de alianzas sociales amplias, capaces de dar sustento a la estrategia por plazos largos. Para conseguirlo se requiere la democracia como elemento clave para generar la concertación.

La viabilidad de la profundización de la democracia depende, en buena medida, de la capacidad para transformar al Estado. El problema del futuro del Estado no pasa por el simplismo de postular "más Estado o menos Estado" para lograr otro desarrollo en el país. De lo que se trata, más bien, es definir qué Estado y aumentar su eficacia. A partir de ello no tiene sentido plantearse en sí misma la reducción de la acción estatal. Se impone, sobre todo, verificar como la sociedad civil puede reformar al Estado y ponerlo a su servicio. Se requiere una transformación del Estado, destinada a darle capacidad de respuesta ante las crecientes demandas de justicia social. *Ello necesita de un ambiente de solidaridad y participación, supone también el fortalecimiento de las tendencias a la democratización,* que se han vigorizado al paso de la crisis y con el fracaso de los gobiernos autoritarios.

Parece existir consenso en que los esfuerzos para un desarrollo equitativo no pueden supeditar totalmente la actividad económica a las libres fuerzas del mercado, ni tampoco a la sombra de un Estado

excesivo e indiscriminadamente paternalista y proteccionista. La participación social es indispensable para el cambio estructural en el plano económico y para el desarrollo equitativo.

#### *6.1.4 Integración económica de América Latina*

El tema de la integración económica latinoamericana ha regresado a un lugar de primer orden en la actualidad, después de una década de aletargamiento provocado, en buena parte, por el ensimismamiento que la crisis provocó en los diferentes países del área. Un nuevo desarrollo para América Latina y el Caribe tiene que expresarse necesariamente en una forma diferente de relación económica y social entre los países de la región.

Comparada con otras experiencias la integración latinoamericana es modesta y desigual. Más allá de un intercambio comercial, también exiguo, lo que se ha logrado han sido áreas de preferencias comercial y uniones aduaneras, aunque se vislumbran hacia el año 2000 áreas de libre comercio.

Los actuales procesos democráticos y la nueva diplomacia regional, caracterizados por un dialogo frecuente y directo en las esferas ministerial y presidencial (Cumbres Iberoamericanas), empiezan a generar un entorno diferente en el ámbito de la cooperación y la Integración.. Sin embargo, ello no significa que la integración y cooperación regionales hayan salvado todas las dificultades y que se constituirán en una panacea para superar la incierta situación económica.

Si bien una mayor integración económica representaría beneficios para América Latina en su conjunto, éstos no son igualmente evidentes para todas las naciones. Es un hecho que la integración

económica en la región tiene diferente valoración e interpretaciones para los países, dependiendo de sus dimensiones económicas y el grado de vinculación con los mercados de los países industrializados.<sup>54</sup>

A pesar de ello, la racionalidad económica de la integración debiera verse a la luz de los beneficios potenciales para los países miembros. La integración puede permitir una mayor producción derivada de la especialización y menores costos por las economías de escala; ganancias derivadas de una mejora en los términos de intercambio del grupo con el resto del mundo; nuevas inversiones en industrias que no serían viables si se limitaran a un mercado nacional; mejoras en los procesos tecnológicos y mayores posibilidades de desarrollo tecnológico. Además, la integración conduce a un mayor poder de negociación económica frente a otros grupos de países en asuntos comunes a la región.

La integración posible de América Latina debe enfrentar diversos retos: revizar acuerdos previos, evaluar con realismo la viabilidad de las economías nacionales, mejorar la coordinación de políticas y reconocer que es posible avanzar en esa integración económica sin afectar la soberanía de los estados nacionales.

El reconocimiento de las necesidades de integración de América Latina y el Caribe parece indicar que se está dando una nueva interpretación, más realista y pragmática, de los procesos de integración económica posibles y viables para la región. Ello responde tanto a la crisis económica como a la necesidad de adaptarse a los cambios políticos y económicos mundiales caracterizados por la globalización y profundización de las diferencias entre países.

Los cambios recientes en la economía y en los modos de producir modifican el sentido de las integraciones tradicionales. La manera

tradicional de enfocar el asunto atendía a la creación de eslabones de una cadena de producción, en cierto sentido secuencial y dividido en un número limitado de etapas, o bloques de procesos (el proceso de fabricación de acero). La globalización modificó sustancialmente esa visión. Los avances en las comunicaciones y telecomunicaciones, y sobre todo la presión de las máquinas y herramientas, posibilita la división de los procesos productivos en un número mayor de actividades separadas y distribuidas en más regiones. Este proceso ha debilitado la idea tradicional de la integración económica por sectores y surge como nuevo esquema la internacionalización de la producción por actividades.<sup>55</sup>

Se requiere matizar la visión de que la heterogeneidad entre los países limita las integraciones. Son las ideas poco realistas de integración las que impiden la cooperación entre desiguales, apoyados en sus complementariedades. Ello resta interés y vigencia a la idea de la integración latinoamericana, pero al mismo tiempo puede abrir la opción de integraciones más realistas y pragmáticas.

Los cambios que suscita la internacionalización de la producción exige ajustes en la concepción sobre las formas de relación de América Latina con el resto del mundo. Es necesario distinguir los efectos de la globalización de aquellos derivados de intentos explícitos por generar formas de integración económica.

Para que el proceso de integración sea viable es necesario que los principales agentes económicos, políticos y sociales participen activamente en las iniciativas concretas tendientes a lograrla. Es preciso hacer explícitos los frutos que de ello se espera.

Diversificar las formas de integración es prerequisite del proceso, no sólo porque refleja sus fundamentos tecnológicos y productivos, sino porque permite avanzar en la integración de

América Latina aun ante la presencia de fuertes diferencias entre países.

La integración y cooperación internacionales pueden alcanzar su pleno desarrollo si se vinculan estrechamente con las prioridades de los gobiernos, reflejados en sus respectivas políticas económicas. Ello estraña cerrar la tradicional brecha entre la declaración política y las acciones de los agentes operativos. Como señala la CEPAL, éstos deben participar directamente en la estructuración de los diversos programas de las instituciones regionales. Es necesario superar la disociación institucional de la región que impide ampliar la convergencia de objetivos y, en muchos casos, contribuye a fomentar el distanciamiento entre el ámbito multilateral y las políticas nacionales.

Los propósitos de una nueva estrategia para América Latina se resumen en llegar a ser una región más autónoma, con crecimiento, equidad y democracia. Para ello se requieren transformaciones que permitan transitar desde el estancamiento y la justicia social hacia nuevas pautas de producción y consumo. Esto implica, en el ámbito económico, una reorientación significativa de los procesos productivos hacia las necesidades prioritarias del conjunto de las poblaciones nacionales; cambios significativos en las formas de inserción internacional, tanto en sus contenidos como en su orientación geográfica; una readecuación profunda de los sistemas económicos nacionales para atenuar heterogeneidades estructurales y su vulnerabilidad externa, e impulsar procesos de integración económica regional encaminados a hacer realidad la unidad latinoamericana. En el ámbito político y social se requieren la erradicación de la desigualdad y de la pobreza. Todo ello sólo será posible con la participación activa de la sociedad en las decisiones nacionales, que permita nuevas formas de convivencia democrática en un ambiente de seguridad latinoamericana y de preservación de la paz.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 7.1 Conclusiones

- Se debe reconocer que el Perú es un país en desarrollo y que a partir de la década de los ochenta la crisis se ha generalizado convirtiéndose en una de las más caóticas de su historia con problemas de toda índole, económico, social, político, cultural, etc.

- Los organismos de planificación y los programas de desarrollo fueron concebidos como las estructuras y los medios formales para aliviar situaciones momentáneas y acceder al crédito externo, pero, en general, no respondieron a una visión de profunda transformación y de cambio de estructuras, para los que se había propuesto.

- Siempre existió un alto grado de incertidumbre provocada por la carencia, en muchos casos, de modelos nacionales con el apoyo político y el consenso social imprescindibles que dieran el marco de referencia necesario para la planificación. Las características del contexto nacional e internacional contribuyeron en grado sumo a que las decisiones fueran, en muchos casos, apuestas de alto riesgo.

- Problemas de inserción política de la idea de planificación, inestable contexto externo e interno y cuestiones inherentes a las modalidades de la planificación y las técnicas utilizadas, determinaron que no se obtuvieran los logros esperados durante el proceso de planificación en el Perú.

- El papel de la planificación en estos tiempos de crisis coincide con un generalizado decrecimiento acerca de su eficacia, lo que ha determinado que se haga mención frecuentemente a la crisis de la planificación.

- Este fenómeno obliga a analizar sus causas de modo de caracterizar la crisis que debemos enfrentar para introducir a la planificación como uno de los instrumentos aptos para superarla.

## 7.2 Recomendaciones

- Es importante considerar e insistir en la importancia de que para definir los esquemas de planificación haya que partir del aspecto sustantivo de fijar una estrategia de desarrollo, teniendo en cuenta los condicionamientos sociales, políticos y tecnológicos del proceso de planificación.

- Se deben establecer los mecanismos de implantación del plan de desarrollo, tales como la reforma jurídica y la reforma administrativa del Estado para lograr la ejecución eficiente de los planes de desarrollo, además de contar con el apoyo de consejos consultivos de planificación a nivel nacional, regional, local, sectorial, los cuales coadyuvarían a lograr la consecución de las metas de la planificación nacional del desarrollo.

- La crisis actual nos abre la oportunidad de encarar factores estructurales que se han venido postergando a lo largo ya de varios decenios y que estos ataques a los factores básicos deben hacerse dentro de la concepción de un desarrollo peruano diferente. Es decir, que no debemos dejarnos obnubilar por la crisis financiera; debemos despejar el "velo monetario" y tratar de avanzar un poco más en la identificación del gran potencial de recursos de nuestro país.

- Esta crisis puede ser la oportunidad para evaluar dichas estrategias equivocadas y sus supuestos de base, para fijar una nueva visión prospectiva. Es decir, la crisis presente ha de ser utilizada para lanzar un nuevo esfuerzo, enmarcado en una estrategia de desarrollo nacional, que se ubique en una nueva visión subregional y regional, en la búsqueda de una nueva inserción en la economía mundial.

- Es necesario incorporar en el proceso decisonal medidas de largo alcance que tengan efecto a un plazo de 20 o 30 años. No basta proponerse las metas tradicionales de los tiempos normales: crecimiento económico, empleo, balanza de pagos, control de la inflación. El desarrollo implica objetivos más complejos de cambios estructurales, como por ejemplo estrategias de desarrollo autodeterminado. Esto quiere decir agregar a la meta de maximización de la producción a través del crecimiento económico, una racionalidad de otro tipo.

- No se puede seguir hablando de planificación, si es que los planes no se amoldan a "las cosas como son".

- En nuestro país, se debe empezar a comprender que la ausencia de políticas y medidas apropiadas, más que la ausencia de fondos de inversión adicionales cuenta en el incumplimiento de las metas de los planes que se diseñen.

- Ante la incertidumbre que priva en la economía internacional y dado, que parte de la responsabilidad por la situación presente está relacionada con las desfavorables condiciones externas, resultaría un contrasentido planear el crecimiento futuro sobre la premisa de seguir dependiendo del ahorro externo o pasar la estrategia en el supuesto de que esas condiciones externas vayan a mejorar sustancialmente en los próximos años. Aunque esto no nos inhibe para luchar en todos los foros existentes, por lograr cambios positivos en esas condiciones, debemos enfatizar el esfuerzo interno, la solidaridad latinoamericana: como elemento central de nuestra estrategia de combate a la crisis y recuperación del desarrollo. Es la única opción realista que tenemos.

## REFERENCIAS

- 1 .- Instituto Nacional de Estadística, Perú: **Compendio Estadístico 1990 y 1991**, Lima, Perú.
- 2 .- Poder Ejecutivo, **Marco Legal de la Nueva Organización Política del Perú**, Lima, Perú, 1990.
- 3 .- Banco Central de Reserva del Perú, **Indicadores Económicos y Sociales**, Lima, Perú, 1991.
- 4 .- Banco Central de Reserva del Perú, **Informes Anuales 1960-1991**, Lima, Perú.
- 5 .- Ortiz de Zevallos, Felipe: **Posibilidades y Limitaciones del Desarrollo Peruano**. Copyright del Autor. Off service, Lima-Perú, 1984.
- 6 .- Toledo, Alejandro: **Perú y América Latina en Crisis. Como Financiar el crecimiento**. ESAN/IDE, Lima-Perú, 1990.
- 7 .- Ministerio de Agricultura: **Plan Nacional de Acción Forestal 1988-2000**. Documento de trabajo del Programa Nacional Forestal Tropical, Lima-Perú, 1988.
- 8 .- Mariategui, J. Carlos: **Siete Ensayos sobre la Realidad Peruana**, Edit. Inca, tercera edic., Lima, Perú, 1978.
- 9 .- Aguirre, Hernando: **El Proceso Peruano -Cómo, por qué, hacia donde-**. Ediciones "El Caballito", México 1974.
- 10.- Webb, Richard: **Financiamiento Interno y Ajuste Perú 1980-85**. Documento de trabajo, Lima-Perú, 1980.
- 11.- Oficina Nacional de Estadística y Censos: **Anuario Estadístico del Perú 1965-1990**, Lima-Perú.

- 12.- Banco Central de Reserva del Perú: Memoria 1980, Lima-Perú.
- 13.- Banco Central de Reserva del Perú: Memoria 1983, Lima-Perú.
- 14.- Banco Central de Reserva del Perú: Memoria 1991, Lima-Perú.
- 15.- de Keravasdoué, J.: Relations entre Sciences Sociales et Politiques en France, Boletín GR. Nro. 60, 1976.
- 16.- Killick, Tony: The Possibilities of Development Planning, Oxford Economic Papers, USA, 1976.
- 17.- Kaplan, Marcos: Sociedad Política y Planificación en América Latina , UNAM, México, 1989.
- 18.- Hammergreen, L.: Development and the Politics of Administrative Reform, Boulder, Westview Press, USA, 1983.
- 19.- Ames, B.: Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin América, Berkeley, University of California Press, USA, 1987.
- 20.- Habermas, Jurgen: Ciencia y Técnica como "Ideología", Editorial Tecnos, Madrid, 1968.
- 21.- Solari, Aldo: El Proceso de Planificación en América Latina: Escenarios, Problemas y Perspectivas, ILPES, Santiago de Chile, 1980.
- 22.- CEPAL-ILPES: La Planificación y la Política Económica en América Latina y el Caribe, cuaderno Nro. 30, Santiago de Chile, 1984.
- 23.- Secretaría de Programación y Presupuesto - SPP-: Planeación en Tiempo de Crisis, Ciudad de México, México, 1984.

- 24.- Waterston, Albert: **Planificación del Desarrollo**, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- 25.- Sapag Chain, Nassir y R.: **Preparación y Evaluación de Proyectos**, Edit. Mc Graw Hill, 2da. edic., México, 1989.
- 26.- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), **La Planificación del Desarrollo Agropecuario**, Ed. Siglo XXI, Tomo I, México, 1975.
- 27.- ILPES, **Discusiones sobre Planificación**, Ed. Siglo XXI, 18a. Edición, México, 1990.
- 28.- Oria y H, Jorge: **Planificación y Planeación**, Edición Privada, México, 1970.
- 29.- ILPES, **El Estado Actual de la Planificación en América Latina**, cuaderno Nro. 28, Santiago de Chile, 1986.
- 30.- Organización de las Naciones Unidas - ONU: **Report on a Unified Approach to Development and planning**, USA, 1972.
- 31.- Sánchez, Gabriel: **Técnicas para el Análisis de Sistemas**, Cuadernos de Planeación y Sistemas No. 9, Depto. Ing. Sistemas, DEPFI-UNAM, México, Abril 1991.
- 32.- García, E.: **Planificación del desarrollo en América Latina**, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- 33.- Organización de las Naciones Unidas - ONU: **Multinational Corporation in Word Development**, Nueva York, 1973.
- 34.- Boisier, S.: **Teoría y Metodos de la Planificación Regional**, ILPES, 1979.

- 35.- D. Steer, Andrew: **La Economía Mundial en la Década de los Noventa**, Rev.Ejec. de Finanzas Nro. 5, México, Junio 1992.
- 36.- Organización de las Naciones Unidas -ONU: **Informe Anual 1991**.
- 37.- Comunidad Económica para América Latina -CEPAL: **La Superación de la Pobreza: Una tarea urgente y posible**, Santiago de Chile, 1984.
- 38.- E. Morales y A. Galicia: **"La Crisis del Comercio Latinoamericano desde una Perspectiva Mundial**, Banco de México, Boletín de Econ. Internac., Vol. XIV, Jul.-Set., 1988.
- 39.- Vuskovic, Pedro: **América Latina: La Crisis de Desigualdad**, Revista problemas de desarrollo, Nro. 80 Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, Enero-Marzo, 1990, págs, 25-49.
- 40.- Constitución Política del Perú, **Marco Legal Básico para el Establecimiento de los Gobiernos Regionales**, Título IV, Capítulo XII, Artículos del 259 al 268, Lima, Perú, 1979.
- 41.- Comunidad Económica para América Latina-CEPAL, **Informe Anual 1991**, Santiago de Chile.
- 42.- Organización de las Naciones Unidas - ONU: **Informe Sobre Desarrollo Mundial, 1991**.
- 43.- Facultad de Economía-UNAM- : **Investigación Económica**, Revista No. 194, Ciudad Universitaria, México, 1990, págs, 29-54 y 268-275.
- 44.- Matus, Carlos: **Estrategia y Plan**, Ed. Siglo XXI, Novena edic., México, 1989.

- 45.- Sánchez, Gabriel: Pautas para la Formulación de Estrategias, XVII Congreso de la Academia Nacional de Ingeniería, Monterrey, Nuevo León, 1991, Memorias, págs. 284-288.
- 46.- Tello, Carlos: El Desafío de la Pobreza, Suplemento especial de la Jornada, México, Setiembre, 1989.
- 47.- Tello, Carlos: México: el Combate a la Pobreza, Revista Examen, Año 1, núm. 12, Mayo 1990.
- 48.- César, José I.: Competitividad y Restricciones al Crecimiento con Equidad, mimeo., Agosto 1989.
- 49.- Fajzylberg, F.: De la Caja Negra al Casillero Vacío, CEPAL, Santiago de Chile, 1989.
- 50.- Vuskovic, Pedro: Investigación Sobre Productos Básicos, mimeo., 1990.
- 51.- Sen, A.: La Teoría del Desarrollo: ¿Ahora hacia dónde?, Revista de Investigación Económica, Nro 167, Fac. de Economía, UNAM, 1985.
- 52.- Comisión Económica para América Latina - CEPAL: Desarrollo Equitativo, Algunas Sugerencias para la Acción, Revista de América Latina, Núms. 18/19, CIDE, 1989, págs. 32-74 y 26-62.
- 53.- Pipitone, U.: Diez tesis sobre el desarrollo en América Latina, Revista de América Latina, Núms. 18/19, CIDE, 1989.
- 54.- Comisión Económica para América Latina - CEPAL: Integración Regional: desafíos y opciones, Revista Comercio Exterior, Vol. 40, No. 1, México, Enero 1990.
- 55.- Reyes Heróles, J.: América Latina Hacia los Años Noventa, Nexos 144, México, Diciembre, 1989.