

CRISIS Y DEMOCRACIA
El Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo
Efraín Gonzales de Olarte
DOCUMENTO DE TRABAJO N°21
IEP Instituto de Estudios Peruanos
Documento de trabajo N°21 Serie economía N°6

Efraín Gonzales de Olarte*

CRISIS Y DEMOCRACIA
El Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo**

DOCUMENTO DE TRABAJO No. 21
Serie Economía No.6

IEP Instituto de Estudios Peruanos

*Agradezco el estímulo y comentarios recibidos de Julio Cotler para escribir sobre este difícil tema; asimismo, a Raúl Hopkins, Henry Pease y Fernando Rospigliosi quienes me hicieron importantes sugerencias que han mejorado mucho el artículo. Por cierto todo lo escrito es de mi responsabilidad.

**Versión revisada y mejorada del trabajo elaborado para la reunión de CLACSO sobre "Crisis y opciones societales", Quito, julio 1986.

Indice

INTRODUCCION	3
1. La crisis del patrón de crecimiento peruano	5
a. La redefinición del patrón de crecimiento después de 1945	5
b. Crecimiento y crisis	14
2. Relaciones entre el ciclo económico y las fluctuaciones políticas	18
3. Desarrollo económico versus clientelismo y corporativismo: El Estado frente a su propia modernización	25
a. El Estado organizador: Clientelismo y corporativismo	25
b. El Estado administrador del crecimiento capitalista	29
c. El dilema y el punto medio	33
4. Salida de la crisis en economía abierta: Escenarios y actores	35
a. Condiciones para superar la crisis	35
b. Las grandes opciones partidarias	38
c. Las organizaciones gremiales	44
c. La subversión, el terrorismo y el narcotráfico	48
5. El Perú en busca de otro país: Un balance	50
Los difíciles consensos	52
BIBLIOGRAFIA	58

INTRODUCCION

El Perú atraviesa por una larga crisis económica de carácter estructural y vive en una situación de enorme violencia y subversión terrorista, sin embargo mantiene una democracia cuya duración ya ha batido los records de los últimos cincuenta años. Aunque la mayor parte de políticos y analistas están de acuerdo sobre la fragilidad de esta democracia, al mismo tiempo existe un sentimiento mayoritario en la población de apoyo a este sistema, casi como una condición tácita para salir de la crisis económica y como una esperanza para evitar la desintegración nacional, pese a que la mayor parte de peruanos no tienen cultura y praxis democrática.

Esta crisis ha demostrado las limitaciones del modelo primario exportador para asegurar crecimiento con redistribución, porque el proceso de urbanización y la industrialización subsecuentes no pudieron crear condiciones para superar la crisis, tanto por la extrema concentración del ingreso como la dependencia de las tendencias del comercio internacional. A fines de los setenta y ochenta el Perú se convirtió en un país a la deriva, como fruto del agotamiento del patrón de crecimiento y de las continuas crisis políticas que reflejaron la incapacidad de mantener una democracia duradera hasta antes de 1980.

Actualmente en el Perú, como en varios países latinoamericanos, se observa un proceso de tanteo, de búsqueda de un nuevo paradigma económico y político, que ayude a superar el desempleo y la pobreza, pero que al mismo tiempo cree las condiciones para un nuevo patrón de desarrollo capaz de

establecer bases productivas y distributivas, que permitan un mayor número de relaciones horizontales, sobre cuya base se consolidaría una democracia estable capaz de lograr consensos y canalizar institucionalmente demandas sociales y económicas. Los márgenes internos y externos para tales cometidos son estrechos, pero no imposibles. Este ensayo trata de aproximarse a estos problemas no tanto para plantear soluciones, sino para dar cuenta de la naturaleza de los problemas económicos y políticos, que es necesario superar para aspirar al desarrollo con democracia.

El problema central para efectuar cambios económicos con repercusiones políticas es que se requiere de un gobierno "fuerte", capaz de conducir con firmeza algunos cambios fundamentales y conflictivos. Sin embargo, dicha forma de gobierno puede ser contradictoria con la democracia representativa. En consecuencia, quizás es necesario pensar en etapas sucesivas, que combinen inicialmente más logros políticos que logros económicos, para llegar progresivamente a situaciones en las que las bases económicas no sean opuestas a la fluidez del sistema político. Es decir, la democracia no es un sistema dado, sino algo que se construye, y se afirma en base al esfuerzo colectivo y no siempre es acumulativa, mientras que el desarrollo es un proceso acumulativo que crea parámetros capaces de resistir los avatares de los cambios políticos e inclusive de condicionarlos.

La pregunta que esto plantea es: ¿y por qué hasta ahora no ha sido posible construir esta democracia y tener este desarrollo en el Perú? A esta pregunta trataremos de responder en los tres primeros puntos de este trabajo. Mientras que a la pregunta ¿es posible aspirar a tener desarrollo con democracia en el Perú?, responderemos de manera exploratoria en las dos últimas partes.

El objetivo de este trabajo, al tratar de responder a estas dos preguntas, desde una perspectiva del economista, es discutir las limitaciones que plantean las estructuras económica y política del Perú, para poder efectuar cambios que conduzcan al desarrollo con democracia. En la medida que se discutan estas limitaciones es que se pueden encontrar las vías de solución y los instrumentos adecuados para alcanzar la utopía del desarrollo con democracia en el Perú.

1. La crisis del patrón de crecimiento peruano

a. La redefinición del patrón de crecimiento después de 1945

Entendemos por patrón de crecimiento¹ al conjunto de regularidades que se establecen en el funcionamiento económico de un país, causadas por el dinamismo de uno o más sectores productivos, durante un prolongado período. La acumulación en estos sectores se efectúa siguiendo ciertas pautas de financiamiento que, conjuntamente con la estructura de la propiedad, fijan las bases para la distribución de ingresos y excedentes.² De esta manera el proceso distributivo resultante concernirá a los sectores y población que se articulan e integran³ con los sectores dinámicos, y al

1. Este es un concepto operativo general, que permite aproximarnos al estudio de la dinámica y política de un país concreto, estableciendo un puente entre conceptos más abstractos, como modo de producción o modelo de acumulación provenientes de teorías generales, con conceptos e instrumentos provenientes de la estadística, econometría e historia.

2. El excedente está comprendido por: ganancias, intereses, renta de la tierra capitalista y no capitalista; rentas minera, pesquera y urbana.

3. Entendemos por articulación al conjunto de relaciones que se establecen

/sigue

mismo tiempo tenderá a reproducir la estructura productiva establecida. La relación funcional entre financiamiento, producción y distribución, constituye el eje del patrón de crecimiento y lo definen en función de sus características específicas, sin embargo su complementariedad es sólo alcanzada con la acción del Estado quien determina los niveles de actividad sectoriales a través de sus políticas económicas y normas, beneficiando al mismo tiempo los sectores o clases sociales que constituyen su clientela política.

Por otro lado es previsible que cada patrón de crecimiento tenga repercusiones sobre el crecimiento poblacional y de la fuerza laboral, sin embargo esto se logrará en la medida que la dinámica demográfica sea endógena. Lo que no siempre ocurre en los países subdesarrollados.

Dentro de esta perspectiva, el patrón de crecimiento peruano vigente se conformó de la siguiente manera después de la segunda guerra:

La reestructuración económica mundial posterior a la segunda guerra mundial creó condiciones favorables para la expansión de la economía exportadora peruana, al incrementarse la demanda de materias primas. En esta coyuntura, el gobierno militar de M. Odría (1948-1955) dio grandes facilidades a la inversión extranjera, especialmente en los sectores de minería y petróleo. En consecuencia, el financiamiento del nuevo ciclo de crecimiento se basó principalmente

en la circulación de bienes y servicios de consumo final, mientras que la integración se da a través de la circulación de bienes intermedios y factores productivos.

en fuentes externas. En aquel entonces las exportaciones agrícolas, eran la principal fuente de generación de divisas, sin embargo, por las nuevas inversiones comenzó a incrementar las exportaciones mineras y posteriormente las pesqueras, hasta llegar a constituir las exportaciones más importantes, relegando a un segundo plano a las agropecuarias y cambiando la organización espacial de la producción.

Por otro lado, desde la década de 1930 la población peruana comenzó a cambiar sus tendencia de crecimiento demográfico. Entre los años 1940-1960 el proceso de urbanización fue acelerándose (Verdera 1983) la población urbana creció a una tasa de 3.7% al año, mientras la población total crecía al 2.2%.⁴ El crecimiento global de la población fue independiente de los cambios en el crecimiento económico, mientras que la ubicación espacial de la población sí tuvo que ver con el nuevo patrón de crecimiento. Este proceso influyó en un rápido y desigual crecimiento de las ciudades, a través de flujos migratorios importantes cuyas tendencias fueron del campo a la ciudad, de la sierra a la costa y del resto del país a Lima. Creando un sistema de ciudades medianas y pequeñas articuladas piramidalmente a la gran urbe limeña.⁵

Por otro lado, este patrón de crecimiento comenzó a cambiar las características de relegación y marginación de los sectores rurales pobres sobre todo de los campesinos de la

⁴Entre 1876 y 1940 la tasa de crecimiento de la población total fue apenas del 1%.

⁵En 1981 el censo señaló que mientras Lima tenía una población que bordeaba los cinco millones la siguiente ciudad en importancia, Arequipa, tenía apenas medio millón de habitantes, es decir un décimo.

sierra, creando simultáneamente las condiciones de "expulsión" y "atracción" para los migrantes (Gonzales 1986, cap.I).

El proceso de urbanización o metropolización, como denomina A. Pinto (1985), fue creando una estructura de demanda, basada en las tendencias distributivas, con las siguientes características. Por un lado, la demanda de bienes de consumo creció rápidamente y se fue concentrando en las ciudades, sin embargo la oferta interna de bienes industriales fue insuficiente teniendo que ser satisfecha con importaciones facilitadas por las divisas relativamente baratas proporcionadas por las exportaciones. Esta creciente presión de la demanda fue una de las causas principales para que en la década de 1950, sobre todo al final, el Estado alentara un proceso de industrialización moderado llamado de sustitución de importaciones, ⁶ el cual también se financió con un importante aporte del capital extranjero (Belaunde 1975, Torres 1975). Por otro lado, la industrialización se fundó básicamente en los insumos, tecnología y maquinaria importada, creando presiones permanentes sobre la balanza de pagos.

De esta manera en la década de 1960 se fue consolidando un patrón de crecimiento primario-exportador semi-industrial dependiente PESID, cuyas principales características fueron las siguientes: 1. el sector exportador minero se constituyó en el principal eje de funcionamiento y del crecimiento

6. Siempre se dijo que esta industrialización tendría por objeto reducir las importaciones como resultado de la producción interna, es decir sustituiría lo extranjero por lo nacional. Esto nunca fue así sólo se sustituyó productos: terminados por productos insumos y tecnología, es decir, en términos de la balanza externa esta industrialización creó más bien mayores presiones.

de la economía peruana, en función del cual se fue creando un sector industrial que alcanzó un tamaño moderado convirtiéndose en el segundo eje de la economía, dependiente en gran medida de la evolución de las exportaciones; 2. el financiamiento del crecimiento se basó en tres fuentes: el ahorro externo convertido en inversión de empresas extranjeras, el ahorro interno del sector privado y del Estado, y el ahorro externo proveniente del sistema financiero internacional. Estas tres fuentes estuvieron interrelacionadas de tal manera que se creó condiciones para una suerte de "carrusel financiero", es decir la inversión extranjera que "empujó" las exportaciones creó la "ilusión de la balanza comercial" en el sentido que ellos tenían y controlaban los dólares de exportación; al mismo tiempo repatriaban sus ganancias, royalties y depreciaciones, de tal manera que el equilibrio o desequilibrio de la balanza de pagos dependía de estos flujos. Sin embargo, cuando existió algún déficit de balanza de pagos el recurso para equilibrarla fue el endeudamiento externo. También cuando el ahorro interno fue insuficiente se recurrió al endeudamiento externo, en consecuencia la capacidad de financiamiento del crecimiento futuro estuvo supeditada a la performance del crecimiento del sector exportador y a las condiciones de los mercados internacionales de materias primas; 3. la estructura distributiva que emergió del PESID no aseguraba la continuidad del proceso de acumulación por dos razones: la primera, porque dada la estructura de propiedad del capital las ganancias y rentas no se transformaban necesariamente en inversión, pese a que existió relación entre sueldos y salarios y demanda de consumo corriente y, la segunda, porque excluía a los sectores no dinámicos, especialmente los campesinos. El proceso de crecimiento se hubiera visto bloqueado rápidamente de no mediar la acción del Estado empresario que subsanó los desequilibrios entre excedentes e inversión, llegando

entre 1968-1975 a conducir el proceso de acumulación (FitzGerald 1981). Además mantuvo una política redistribucionista de ingresos y de consumo hacia los sectores y regiones pobres (Gonzales 1985). Sin embargo, la propia capacidad financiera y redistributiva del Estado estuvo subordinada a la evolución de las exportaciones y del crecimiento industrial.

El PESID que cambió progresivamente la estructura productiva vigente hasta los años 40, también cambió la del empleo, de la siguiente manera: mientras la agricultura representaba en 1950 el 24% del PBI y empleaba al 59% de la fuerza laboral, en 1980 se redujo al 11% del PBI y al 35% de la fuerza laboral (ver cuadro 1). Por otro lado la industria que representaba en 1950 el 18% del PBI y el 13% de la fuerza laboral pasó al 25% del PBI en 1980 sin variar grandemente su fuerza laboral relativa que sólo aumentó al 14%. Estableciéndose una relación paradójicamente inversa entre crecimiento de la agricultura versus el de la industria. La minería y la pesca principales sectores exportadores mantuvieron su peso relativo entre 9% a 10% del PBI y la fuerza laboral osciló entre 3% y 4% entre 1950 y 1980. Finalmente el sector servicios se mantuvo entre un 39% a 40% del PBI total durante estos 35 años, sin embargo su fuerza laboral pasó de 19% a 39%. En suma, mientras la estructura productiva cambió sus sectores dinámicos hacia la minería, pesca e industria, el empleo se trasladó a las ciudades y especialmente al sector de servicios, el cual se constituyó en una suerte de sector de "ajuste" del PESID de mayor empleo a costa de menores ingresos.

Simultáneamente el PESID reorientó el crecimiento regional desigual, los sectores dinámicos de la industria, la exportación y la pesca se establecieron en la costa,

Cuadro 1
Perú, producción v empleo

Producto bruto interno
(Miles de millones PBI, a precios 1970)

Años	Agri- cult.	Pesca	Mine- ría	Manu- fact.	Cons- truc.	Gobier- no	Servi- cios	Total
1950	19.4 (23.7)	0.6 (0.7)	4.7 (5.7)	13.5 (16.5)	5.7 (7.0)	7.6 (9.3)	30.3 (37.0)	81.8 (100.0)
1960	29.6 (21.5)	2.6 (1.9)	12.2 (8.9)	27.3 (19.9)	7.7 (5.6)	11.2 (8.2)	46.8 (34.0)	137.4 (100.0)
1970	36.2 (15.0)	6.6 (2.7)	19.8 (8.2)	57.2 (23.8)	10.0 (4.2)	19.4 (8.1)	91.5 (38.0)	240.7 (100.0)
1980	38.4 (11.5)	4.0 (1.2)	34.1 (10.1)	84.1 (25.1)	16.6 (5.0)	25.5 (7.6)	132.2 (39.5)	334.9 (100.0)
1985	46.2 (14.0)	3.8 (1.2)	33.7 (10.2)	70.8 (21.5)	13.5 (4.1)	36.8 (8.1)	134.3 (40.8)	329.2 (100.0)
<u>Tasas de crecimiento (%)</u>								
1950-60	4.3	15.8	10.0	7.3	3.1	4.0	4.4	5.3
1960-70	2.0	9.8	5.0	7.8	2.6	5.6	6.9	5.8
1970-80	0.6	4.9	5.6	3.9	5.2	2.8	3.8	3.4
1950-80	2.3	6.5	6.8	6.3	3.6	4.1	5.0	4.8
1950-85	2.5	5.4	5.8	4.8	2.4	3.7	4.3	4.1
<u>F u e r z a l a b o r a l</u> (Miles de trabajadores)								
1950	1,637 (58.9)	20 (0.7)	44 (1.6)	347 (12.5)	96 (3.4)	116 (4.2)	520 (18.7)	2,780 (100)
1960	1,758 (51.9)	54 (1.6)	68 (2.0)	439 (13.0)	125 (3.7)	170 (5.0)	773 (22.8)	3,387 (100)
1970	1,831 (43.7)	79 (1.9)	76 (1.8)	612 (14.6)	157 (3.7)	237 (5.7)	1,197 (28.6)	4,189 (100)
1980	1,962 (34.9)	51 (0.9)	109 (1.9)	776 (13.8)	212 (3.8)	310 (5.5)	2,194 (39.1)	5,614 (100)
<u>Tasas de crecimiento (%)</u>								
1950-60	0.7	10.4	4.4	2.4	2.7	3.9	4.0	2.0
1960-70	0.4	3.9	1.1	3.4	2.3	3.4	4.5	2.1
1970-80	0.7	-4.3	3.7	2.4	3.0	2.7	6.2	3.0
1950-80	0.6	3.2	3.1	2.7	2.7	3.3	4.9	2.4

Fuente. Instituto Nacional de Planificación, Banco Central de Reserva del Perú, Cuentas Nacionales (Juan Wicht 1981).

en especial en Lima, mientras que los sectores atrasados se quedaron en la sierra. El PESID creó o consolidó "regiones capitalistas" en la costa mientras que la sierra se retrasaba como un "espacio mercantil" articulado a la costa a través del capital comercial y financiero, es decir a través de la circulación de bienes (Gonzales 1982). Estos desbalances espaciales en el crecimiento fueron disminuidos en base a la migración de la sierra a la costa y selva, y las políticas redistributivas del Estado.

La consolidación de este patrón de crecimiento y el crecimiento poblacional sentó las bases para una reordenación del mapa social del Perú. El cambio en la estructura de propiedad del capital en los sectores dinámicos, minería, industria y banca, caracterizada por la presencia de empresas extranjeras con intereses económicos y políticos distintos a los capitalistas nacionales, dividió el control del proceso de acumulación del capital en la medida que tenían "espacios de reproducción del capital" (Gonzales 1982, II) distintos. Por otra parte, como el proceso de industrialización no alcanzó a crear un sector productor de bienes de capital, la producción de bienes de consumo fue dependiente de la tecnología importada, en consecuencia el empleo de los sectores productivos se fijó exógenamente y la demanda efectiva se fragmentó, pues la demanda de bienes de capital fue satisfecha externamente, mientras que la demanda de bienes salariales internamente. Así los capitalistas nacionales no pudieron controlar nunca el proceso global de acumulación, en consecuencia sólo pudieron consolidarse como clase hegemónica sólo en asociación con el capital extranjero y en contadas oportunidades.

Simultáneamente se formó una clase trabajadora proletaria formada por obreros y proletarios, que se sindicalizó

"progresivamente y que fue creando una organización capaz de influir en los niveles de la distribución del ingreso, consecuentemente con fuerza política.

Por otra parte, los terratenientes cuya organización ya era declinante por los años 50 (Pease 1977., Caballero 1981) fueron eliminados en su mayor parte por la reforma agraria de 1969-1980, y se creó una nueva estructura social en el campo, compuesta por los cooperativistas subordinados a la tutela del Estado, los pequeños y medianos propietarios capitalistas y el atomizado campesinado. El disminuido peso político, de los sectores rurales capitalistas es un reflejo del cambio del patrón de crecimiento, en cambio la reducida gravitación de los campesinos es un signo de la continuidad de su marginación.

Finalmente, el último componente del espectro social peruano es la enorme masa de trabajadores independientes, cuyas actividades las realizan en el heterogéneo sector de servicios. El crecimiento del sector servicios no se explica como un resultado del crecimiento industrial que crea servicios y libera mano de obra, sino más bien como un efecto de un dinamismo muy menor al adecuado, dado el crecimiento de la fuerza laboral. Una gran masa de estos independientes no son perfectamente identificables, son empresarios y asalariados al mismo tiempo, y están en constante proceso de movilidad social en base a actividades totalmente mercantiles, de ahí que sus ingresos pese a su pobreza sean mayores a los de los campesinos serranos (Webb y Figueroa 1975) pues tiene acceso a mercados urbanos relacionados con los sectores dinámicos.

La estructura y estratificación social peruana cambiaron durante los últimos 40 años de manera simultánea a la

redefinición de patrón de crecimiento, o quizás como una consecuencia, sin llegarse a constituir una burguesía nacional capaz de dirigir el proceso de acumulación con cierta autonomía (Thorp y Bertram 1985), tampoco se creó un vasto proletariado nacional, se mantuvo una gran masa campesina viviendo bajo relaciones de producción y distribución no capitalistas y un gran número de autoempleados en los sectores de servicios, en búsqueda de una ubicación clasista.

Dentro de este contexto es fácil comprender porqué el Estado tuvo que constituirse, no en un representante político de clases o sectores específicos, sino en un organizador de los distintos fragmentos capitalistas y en un árbitro de los conflictos económicos y sociales entre todos los fragmentos de clase (Cotler 1978, FitzGerald 1981). Sobre este tema abundaremos en las próximas secciones.

b. Crecimiento y crisis

Este patrón de crecimiento creó sus propios gérmenes de crisis económica de corto y de largo plazo, los que se vieron reforzados o aminorados por la gestión de la política económica del Estado. Es decir las crisis en el Perú se pueden explicar por dos ingredientes: uno, de base, relacionado con las características de la acumulación capitalista con el crecimiento demográfico y, el otro, relacionado a las decisiones de política económica tomadas desde el gobierno por grupos de poder (partidos y militares) de variadas y variable inspiración ideológica y económica.

Las crisis de corto plazo siempre fueron provocadas y resueltas por factores exógenos (Thorp y Bertram 1985), mientras que en la crisis de largo plazo se mezclan los factores

exógenos con los endógenos, de tal manera que su salida requiere de una difícil conciliación entre ambos, es decir se necesita de un nuevo patrón de crecimiento y quizás de un nuevo paradigma de desarrollo.

Las causas de la crisis económica del Perú se encuentran en tres niveles: 1. en la evolución de la demanda internacional de bienes y servicios exportados por el Perú; 2. en el patrón de crecimiento PESID; y 3. en cierto tipo de políticas macroeconómicas que exacerbaban los puntos críticos del patrón de crecimiento. Las tres causas están a menudo interrelacionadas y fue el Estado el que actuó de regulador entre la primera y la segunda causa.

Las crisis de corto plazo que ha tenido el Perú después de la segunda guerra mundial 1948-51, 1957-59, 1967-68, 1976-78 Y 1983-85 han sido provocadas por la disminución del valor de las exportaciones, la recuperación ha venido en general por la mejora de precios internacionales del cobre, la plata, la harina de pescado y el zinc, por aumentos en la demanda o por el endeudamiento de fuentes externas. Estas crisis se han sintetizado en la siguiente secuencia: disminución de exportaciones ==> déficit balanza de pagos ==> devaluación ==> inflación (Herrera 1985, Dancourt 1985).

Sin embargo, estas crisis fueron sólo la expresión periódica de una crisis de largo plazo que el patrón de crecimiento PESID fermentaba y que se hizo efectiva a partir de 1976 y que dura hasta hoy. Las causas de esta crisis fueron:

1. La menor intensidad de la acumulación del capital en relación al crecimiento poblacional, 7 sobre todo de la (texto de la nota en pág. sgte.)

población urbana. Mientras la formación bruta del capital entre 1950-1980 creció al 3.3% la población urbana creció al 4%. Esto estuvo en la base del problema de desempleo y subempleo estructural (Verdara 1983) que se agudizaría desde 1976-1977. En el origen de este problema se encuentran dos fenómenos: a. la creciente incapacidad de la economía peruana de generar mayores ahorros en relación a la creciente, población y la inexplicada tendencia decreciente de la tasa de inversión de los años 60 (Thorp y Bertram 1985:440); b. la utilización improductiva de parte del ahorro en consumo de lujo, gastos en armamentos e inversiones públicas de baja rentabilidad.

2. La estructura productiva basada en el dinamismo de la economía exportadora creó mayores relaciones con el extranjero, que entre los sectores internos y las regiones haciéndola depender en su conjunto de la evolución del sector externo. Aparte de esto no fomentó mayores relaciones "horizontales" entre sectores y regiones, disminuyendo las posibilidades de superar la crisis activando este tipo de relaciones, cuando las relaciones "verticales" con el extranjero y Lima se vieron afectadas por la crisis del sector externo
3. La estructura distributiva que no cambió entre 1950-1972 (Webb y Figueroa 1975) y que empeoró después de 1976 (Figueroa 1982) es el reflejo del patrón de crecimiento PESID, de la escasa efectividad de las políticas

/(Nota correspondiente a pág. anterior)

7El crecimiento de la población en el Perú no dependió del crecimiento económico, por lo menos hasta la década de 1970, es decir fue un crecimiento exógeno.

distributivas del Estado y de las relaciones conflictivas entre los sectores organizados de capitalistas y trabajadores en torno a los ajustes salariales. La demanda efectiva que se deriva de la distribución del ingreso tuvo dos características: a. definió patrones de demanda extremadamente polarizados: los "ricos" siendo una capa minoritaria consumen bastante pero con gran componente importado, y los "pobres" y "medios" siendo la mayoría consumen poco por sus bajos ingresos y con cierto componente importado. En consecuencia, la demanda interna siendo "pequeña" no justificó una mayor expansión de la estructura industrial; b. los incrementos de los ingresos reales observados hasta 1973 incorporaron un mayor componente importado en el consumo y en menor medida un componente nacional, debido a las bajas elasticidades-ingreso de los productos nacionales en relación a los productos importados.

Por estas razones, la salida de la crisis con políticas de reactivación de la demanda a través del gasto corriente, aún teniendo una connotación redistributiva no resuelven los problemas de largo plazo, pues aumentan el nivel de actividad de una estructura productiva cuyos límites de crecimiento están agotados, tanto por la crisis del sector exportador como por las limitaciones de su propia demanda.

El patrón de crecimiento descrito evolucionó conjuntamente con una estructura y organización institucional política, cuya velocidad de cambio fue ciertamente menor que la del crecimiento económico. Esto conduce al análisis de las relaciones que existieron entre economía y política.

2. Relaciones entre el ciclo económico y las fluctuaciones políticas

El ciclo económico de largo plazo que empezó a fines de los años 40 tuvo un período expansivo hasta la mitad de los años 60, a fines de esta misma década comenzó la reversión del ciclo y finalmente la crisis y la recesión desde 1976-77. Durante este período de casi cuarenta años se sucedieron alternativamente gobiernos militares y civiles, que aplicaron políticas liberales o intervencionistas. El Perú tuvo 21 años de gobiernos militares y 17 años de gobiernos civiles, 20 años de políticas predominantemente intervencionistas y 18 de predominantemente liberales. Cada gobierno conoció una crisis de corto plazo ligada al sector externo (ver cuadro 2). No hubo mayor correlación entre el ciclo económico de largo plazo y las políticas económicas, sólo se observa que el auge coincide con el intervencionismo. Tampoco existe relación entre tipo de gobierno y ciclo económico (Figueroa 1982), es decir la expansión o recesión no dependió de que el gobierno fuera militar o civil.

La pregunta que merece ser discutida es, ¿cómo explicar los repentinos cambios de énfasis en las políticas económicas, es decir, cómo se puede pasar del liberalismo al proteccionismo de manera tan rápida?

Las relaciones entre fluctuaciones políticas y ciclo económico no son mecánicas, pues en parte este último está diferenciado por actos y fenómenos políticos. En el caso peruano el ciclo económico ha sido ciertamente influenciado por las fluctuaciones y ciclos políticos. El golpe militar del general Odría y su gobierno que duró ocho años, sentaron las bases para el nuevo patrón de crecimiento basado en las exportaciones mineras y pesqueras. Sin embargo,

Cuadro 2

Gobierno	Tipo de gobierno	Nº de años	Política económica	Ciclo económico de largo plazo	Crisis de corto plazo
M. A. Odría (1948-1955)	Militar	8	Liberal	Expansivo	1948-1951
M. Prado (1955-1961)	Civil	6	Liberal/ intervenc.	Expansivo	1957-1958
M. Pérez/ N. Lindley (1962-1963)	Militar	1	Liberal/ intervenc.	Expansivo	
F. Belaúnde (1963-1968)	Civil	5	Liberal/ intervenc.	Expansivo/ crisis	1967-1968
J. Velasco (1968-1975)	Militar	7	Intervenc.	Crisis	1971-1972
F. Morales B. (1975-1980)	Militar	5	Liberal	Crisis	1977-1978
F. Belaúnde (1980-1985)	Civil	5	Liberal	Recesión	1983-1984
A. García (1985-)	Civil	1	Intervenc.	?	
Total		38			

una vez constituido el patrón de crecimiento y su ciclo, los distintos gobiernos y organizaciones políticas estuvieron condicionados por los parámetros impuestos por la actividad económica, un claro ejemplo es el, conjunto de "políticas de estabilización" y sus "costos sociales" puestas en marcha en cada crisis de corto plazo (Thorp 1974). Inclusive un gobierno radical como el del general Velasco no pudo afectar el patrón de crecimiento, consolidándolo en algunos aspectos (Gonzales 1983, Schydrowski 1981), pese a su discurso nacionalista y reformista. Es decir en el largo plazo, las razones económicas predominaron sobre las decisiones

políticas. En la medida que transcurrió el tiempo la capacidad de los gobiernos para cambiar las estructuras por medio de cambios políticos "desde arriba" se fue estrechando. De alguna manera, el juego político estuvo delimitado por la capacidad del Estado para hacer participar de los frutos del patrón de crecimiento, es decir los recursos del Estado dependieron de su capacidad de obtener impuestos e ingresos de una economía que pudo generar recursos de manera limitada por su propia performance y ciclo económico. Cuando el Estado acudió al crédito externo empujado por sus necesidades de gasto para sufragar sus gastos y déficits, y cuando éstos fueron improductivos como los gastos militares, la capacidad económica de los gobiernos se estrechó aún más por las cargas del pago de la deuda, convergiendo de alguna manera crisis económica de largo plazo, es decir el patrón de crecimiento, con su propia crisis política. Esto ocurrió con el gobierno del general Morales Bermudez, cuando convergieron recesión económica con crisis política (de representación y participación), cuya solución parcial se dio con un retorno al gobierno civil previo cambio de la Constitución peruana.

El retorno a la democracia solucionó parte de la crisis política, la concerniente a la representación y en menor medida la de participación tal como señala Cotler (comunicación personal), pero no la crisis económica que continuó durante el período del segundo gobierno belaudista por dos razones: 1. por los estrechos márgenes de maniobra del Estado frente a la crisis económica y el endeudamiento externo, agudizada por las desexternalidades provocadas por la especulación, la fuga de capitales y el terrorismo; 2. por la ausencia de un proyecto nacional que se basara en consensos mínimos, lo que se tradujo en políticas económicas insuficientes o equivocadas, en el sentido que se aplicaron

instrumentos de corto plazo como mini-devaluaciones, tasas de interés, reducción arancelaria, para tratar de solucionar una crisis de largo plazo, que combinada con una crisis de corto plazo, requería de cambios estructurales antes que ajustes coyunturales.

Por otra parte, en la medida que el crecimiento económica fue insuficiente para absorber una fuerza laboral que evolucionó con independencia del ciclo económico, se fue gestando un creciente subempleo por ingresos o por tiempo de ocupación, lo que equivale a decir que las demandas de una mayor participación del Estado en el terreno redistributivo y de bienestar se hicieron cada vez más grandes. Así cuando el ciclo económico entró en su fase declinante y recesiva, se redujo la oferta relativa del Estado, para satisfacer estas demandas creándose un clima de latencia del conflicto y la violencia, que se ha agudizado especialmente en los últimos años.

Además, tal como dice Figueroa(1982) "con respecto a la distribución del ingreso, sin embargo, se ha dado una continuidad en todo este período (1950-1980) la desigualdad global ha aumentado y poco se ha logrado en reducir la pobreza absoluta en que vive la mayor parte de la población" (p.21). El patrón de crecimiento que ha mostrado un ciclo con sus fases expansiva, declinante y recesiva en la producción, ha mostrado una tendencia a mantener la desigualdad distributiva. Es decir estamos frente a una estructura económica y política que no tiende a hacer participar en los frutos del crecimiento, a los segmentos de la población que no tuvieron la capacidad de articularse o integrarse económica o políticamente en los sectores o regiones más dinámicos, siendo el caso más extremo el de los campesinos serranos. Por esta razón, la crisis de participación política ha

sido latente, en la medida que las bases distributivas han permitido la mantención de desigualdades, además ampliadas durante la fase recesión del ciclo económico, haciendo difícil canalizar institucionalmente las demandas que, no podían satisfacer a través de la economía de mercado.

En este período de cuarenta años el patrón de crecimiento y la organización y estructura política no han llegado a crear las condiciones económicas adecuadas para establecer consensos pluriclasistas capaces de asegurar una economía para la democracia. Es decir, la estructura política ha acusado características de fragilidad, mientras que la estructura y funcionamiento económico contribuyeron poco a mejorarla. De ahí que los militares pudieran pronunciarse en varios golpes de Estado, frente a la fragmentación de la sociedad civil.

La presencia del capital extranjero en los sectores más dinámicos de las exportaciones y la industria y la progresiva creación de oligopolios industriales pertenecientes a multinacionales (Gonzales 1982) fue otro factor de fragmentación, pues dividió los intereses políticos de las clases dominantes. La subordinación de los segmentos nacionales a los extranjeros no sólo fue una vocación de algunos gobiernos, sino fue el producto de las rigideces que caracteriza el comportamiento del capital extranjero en la asignación de las ganancias y divisas obtenidas en el país. Inclusive cuando la presencia del capital extranjero fue cambiando de forma, pasando de inversiones en el "sector real" como minas y manufacturas, a inversiones en el sector financiero a través de los préstamos externos, la subordinación se hizo indirecta, cambió en la forma pero no en el contenido.

La fragmentación política de las clases dominantes y la escasa autonomía de la clase dominante nacional y del Estado (Cotler 1978), la desarticulación y competitividad de las organizaciones políticas y gremiales, y las dificultades de expresarse políticamente de vastos sectores de la población: los campesinos, los desempleados e independientes, fue una constante durante estos cuarenta años, que sólo comenzó a variar en la medida que la crisis de largo plazo se fue agudizando. Un insólito consenso en 1977-78, cuando "toda" la población civil exigió la salida de los militares, marcó el inicio de una nueva etapa en la historia política del Perú.

La crisis, que redujo los ingresos reales de casi todos los sectores,⁸ se convirtió paulatinamente en un catalizador del consenso anti-militar y pro-democrático, en la medida que los orígenes de la actual crisis se atribuye a los doce años de gobierno militar.

Al parecer la crisis económica de largo plazo al reducir las posibilidades de clientelaje por la reducción de los recursos del Estado, amplía las posibilidades de un trato más igualitario en la redistribución aunque a un bajo nivel, es decir sin recursos se puede repartir menos prebendas en consecuencia se debilitaría la clientela política, dando paso a aspirantes a ciudadanos que aunque pauperizados desean participar en las soluciones políticas a la crisis.

De alguna manera la crisis es homogenizadora de las

⁸ Los ingresos de los empleados se han reducido en 37% entre 1975-1985 el de los obreros en 17%. Mientras que la relación ganancias/ingreso nacional se incrementó de 23% a 32%.

condiciones políticas de vastos sectores y obliga a repensar el rol de las clases dominantes.

La alternancia entre políticas liberales e intervencionistas en realidad es más apariencia que realidad, por dos razones: 1. porque una vez definido el patrón de crecimiento en los años sesenta las posibilidades de cambios mayores en los énfasis de política económica se fueron estrechando. En consecuencia, el liberalismo posterior al gobierno del general Velasco se encontró con una estructura productiva e institucional que limitó rápidamente los deseos liberalizadores del gobierno belaudista; 2. la organización política y gremial de los sectores vinculados a los exportadores y a los sectores productores para el mercado interno se definió de tal manera que cambios excesivos en una u otra dirección se encontraría con intereses contradictorios.

La economía y la política peruanas son las dos caras del mismo problema crecimiento sin redistribución y sin integración política. Lo que ha impedido la creación de consensos mínimos, la hegemonía de las clases dominantes y la articulación e integración de toda la población peruana bajo las mismas reglas productivas y distributivas. Por esto la construcción de una democracia política tiene que ir de la mano de una economía para la democracia, es decir de otro patrón de crecimiento y otras reglas externas en las relaciones con el extranjero.

Sin embargo, las relaciones entre ciclo económico y ciclo político para ser comprendidas en toda su dimensión, deben analizarse teniendo al Estado y a los gobiernos como el árbitro y los intermediarios entre el funcionamiento micro económico del conjunto de unidades económicas y sus formas de organización y participación política.

3. Desarrollo económico versus clientelismo y corporativismo: el Estado frente a su propia modernización

a. El Estado organizador: clientelismo y corporativismo

El papel del Estado en el crecimiento económico y en la organización de la sociedad peruana ha sido crucial. Su participación económica fue creciente y se tradujo en una contribución al PBI que pasó del 7.8% al 21.4%, el valor agregado del sector estatal aumentó ocho veces, el empleo casi nueve veces y su participación a la formación bruta de capital fijo pasó del 21% al 51% entre 1955-1975 (FitzGerald 1981). Las razones de tal crecimiento fueron las siguientes: 1. la manifiesta incapacidad del capital privado nacional para acometer inversiones de gran escala y de carácter estratégico como centrales eléctricas, grandes irrigaciones, siderúrgicas, y lo poco atractivo que resultaban esos sectores para el capital extranjero; 2. la reducida capacidad de absorción de mano de obra del proceso de industrialización y el enorme crecimiento de la población urbana empujaron al Estado a convertirse progresivamente en el principal "empleador" del Perú; 3. la ideología estatista de especialmente el gobierno velasquista, cuyo voluntarismo los llevó por ejemplo a crear ministerios o dependencias del Estado en función de problemas estructurales o políticos, entre otros el Ministerio de Alimentación, el Ministerio de Transportes, el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS); 4. la idea generalizada que el Estado "debe" asumir la solución de todos los problemas nacionales, por consiguiente sólo hay que "pedir", idea que se basa en las condiciones de pobreza de parte de la población. Esta es la ideología que subyace al clientelismo que se origina en los sectores marginales, ya sea la población de bajos ingresos, las regiones pobres, las barriadas.

En consecuencia, el Estado peruano se presentó como el organizador de la sociedad (Cotler 1978) y en el principal impulsor del desarrollo capitalista (FitzGerald 1981), al mismo tiempo que sus funciones, formas de intervención y políticas económicas dependieron de las características del patrón de crecimiento PESID que se fue creando.

El tamaño y naturaleza del Estado peruano condiciona cualquier intento o plan para afrontar la salida de la crisis y la reactivación o reestructuración económica. La inercia de la economía peruana es tal que cualquier salida a la crisis tiene que plantearse desde el Estado porque además durante la fase recesiva su importancia relativa es mucho mayor, no sólo porque su reducción es menos rápida que la de los sectores privados, sino también porque sus rigideces están en relación directa con los servicios públicos indispensables que presta a la colectividad.

Para aproximarnos a las salidas de la crisis es necesario tener en cuenta la evolución de las relaciones que sustentaron y organizaron el funcionamiento del Estado cuyas tres fases distintas fueron: 1. relaciones patrón-cliente que organizaron las relaciones Estado-sociedad y que prevalecieron hasta 1968; 2. el autoritarismo corporativo durante el gobierno militar desde 1968 hasta 1980, que reemplazó a las relaciones clientelares en el papel de dominantes; 3. tránsito hacia relaciones liberales, desde 1980 hasta 1987 aún no totalmente definidas. En la medida que la estructura económica se fue transformando hacia una mezcla de economía exportadora con crecimiento interno también las relaciones Estado-sociedad fueron cambiando, aunque no necesariamente de manera funcional.

Las relaciones tradicionales patrón-cliente que durante

mucho tiempo organizaron al Estado y sociedad peruana, fueron cambiando progresivamente en la medida que el sector agrario decrecía en importancia, el proceso de industrialización y urbanización se dinamizaban y se observaba las grandes migraciones de los años 1950 y 1960. El clientelismo se trasladó del campo a la ciudad. Sin embargo, las relaciones clientelares en el campo entraron en crisis a mediados de los años sesenta, cuando se gestaron una serie de movimientos campesinos que pedían reforma agraria y cuestionaban al sistema de hacienda, también fue cierto que no se establecieron nuevos tipos de relaciones dando lugar al debilitamiento de las relaciones de dominación en el campo. Mientras que en la ciudad el clientelismo electoral se desarrolló, sobre todo a partir de las barriadas.

A partir de 1968 el gobierno militar velasquista planteó la reforma de la sociedad peruana y del Estado, a través de la redefinición de las relaciones Estado-sociedad mediante la implantación de un corporativismo, autoritariamente impuesto.

Paralelamente se introdujo reformas sobre todo en la propiedad de los sectores productivos, sin alterar mayormente las características y el papel que éstos desempeñaban en la economía, ni el patrón de crecimiento PESID. Es decir, se trató de cambiar las relaciones de producción y dominación sin cambiar la estructura técnica de la producción. Esto a la larga crearía incompatibilidades entre los nuevos actores sociales creados por las reformas, las fuerzas productivas y el Estado, haciendo inviable la construcción de la sociedad corporativa "desde arriba", puesto que había contradicción entre representatividad de los nuevos actores y participación real en la gestión económica y política.

Sin embargo, el gobierno militar dejaría transformadas varias estructuras casi irreversiblemente: la estructura agraria, la educación, el reconocimiento por el Estado de vastos sectores populares del campo (comunidades campesinas y nativas) y de la ciudad (las barriadas rebautizadas como pueblos jóvenes), las que a la postre constituirían una base social distinta para el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, a la que existía antes de 1968.

Desde 1979, año en el cual se aprobó una nueva Constitución que prevé organización democrática con gobiernos nacionales y municipales elegidos por voto obligatorio y diversos canales de representación y participación, el Perú retornó al gobierno civil elegido por el voto obligatorio, entrando en una etapa aún indefinida de nuevas relaciones del Estado con la sociedad nacional. Esta nueva etapa coincide con la fase más recesiva del ciclo económico y con el período más violento de la historia del Perú de este siglo. Como consecuencia, se observa una mezcla de clientelismo, corporativismo, autoritarismo militar en las zonas de emergencia y cierta institucionalidad democrática en las relaciones Estado-sociedad. Esta es la situación a partir de la cual se puede construir la democracia, es decir el punto de partida es bastante endeble y fragmentado.

A partir de esta situación, que es resultado de la historia peruana reciente, actualmente el gobierno peruano confronta tres problemas políticos cruciales: 1. en el frente externo el problema de la deuda y las nuevas relaciones internacionales de comercio y tecnología; 2. internamente el problema del terrorismo, narcotráfico y delincuencia común que rompen permanentemente la legalidad y desafían la autoridad del Estado; 3. sus relaciones con los militares.

Si a estos problemas no se encuentra una salida razonable será bastante difícil acometer el problema de fondo que es la redefinición del patrón de crecimiento y la articulación e integración política de toda la población-peruana, es decir aquellas condiciones objetivas que permitirían afianzar y construir el sistema democrático.

b. El estado administrador del crecimiento capitalista

Desde el punto de vista económico el Estado peruano ha llegado a intervenir de varias maneras y con distintos resultados en la economía peruana.

Como administrador de las dos mercancías que son cruciales para el desarrollo capitalista: el dinero (intis y divisas) y la fuerza de trabajo. En un país mercantilmente articulado el monopolio de la emisión monetaria generaliza y homogeniza las relaciones mercantiles en la medida que su fijación está estrechamente vinculada a la oferta monetaria administrada por el Estado, las tasas de interés fijadas por "el Banco Central de Reserva constituyen el coeficiente de rentabilidad mínima del dinero y la política cambiaria ajusta los precios nacionales a los extranjeros. Sin embargo, en la medida que la inflación se fue acrecentando la eficacia de la política monetaria se fue reduciendo a los efectos de la política cambiaria.

Por otra parte, el Estado ha sido un administrador de la fuerza de trabajo en favor de un crecimiento capitalista con las características del PESID. La fijación de salarios y sueldos, la educación, los subsidios al consumo de bienes salariales, la legislación de trabajo, su rol de árbitro en las negociaciones colectivas entre sindicatos y

empresas, constituyen la serie de mecanismos económicos e institucionales que han asegurado bajos salarios y/o bajos costos de la fuerza de trabajo y también baja demanda efectiva. Sin embargo, debido a la menor acumulación relativa de capital respecto a la población y las características del patrón de crecimiento, la integración de la población bajo relaciones asalariadas ha sido parcial, sólo el 30% de la población económicamente activa era asalariada entre 1970 y 1980, y solamente el 17.2% estaba adecuadamente empleada en 1980 (Verdera 1983). En consecuencia, el papel del Estado como administrador directo de la fuerza de trabajo se ha limitado a un sector minoritario, sin embargo con la crisis su papel de fijador de los salarios y sueldos reales y el de árbitro de conflictos se ha acrecentado hasta el punto de convertirse en el eje de la concertación laboral.

Sin embargo, la participación del Estado en la gestión de la fuerza de trabajo ha tenido un claro sesgo hacia la fijación de bajos salarios reales y bajo valor de la fuerza de trabajo para reducir costos y aumentar ganancias, lo que indudablemente ha repercutido sobre la baja demanda efectiva de los trabajadores, en consecuencia sobre el nivel de actividad de los sectores productores de bienes y servicios salariales. Esta tendencia se ha hecho más aguda desde fines de los años sesenta teniendo repercusiones sobre la distribución del ingreso al acrecentar las desigualdades y disminuir las remuneraciones (Iguíñiz 1985, Gonzales 1980).

Estas dos formas de intervención del Estado son generalmente dos formas mucho más específicas que además permiten distinguir un gobierno de otro: las políticas económicas y las políticas frente al capital extranjero.

Los diferentes gobiernos con tendencias más estatistas han dado énfasis a las políticas productivas⁹ y redistributivas, por ejemplo el gobierno velasquista, mientras que los gobiernos más liberales han enfatizado en las políticas concernientes a la circulación, este fue el caso del último gobierno de Belaúnde. Los efectos que han tenido estas políticas en el crecimiento económico han sido distintos, las primeras han cambiado la estructura productiva las segundas sólo han asegurado rentabilidad en los sectores favorecidos por uno u otro instrumento. Pero lo más importante es que no ha existido continuidad de las políticas de desarrollo, sobre todo por la alternancia de gobiernos civiles y militares y sus distintos puntos de vista del largo plazo. De ahí que la mantención de la democracia puede ser más "eficiente" en la administración del desarrollo a partir del Estado, si es que se mantienen ciertas continuidades, lo cual dependerá que los gobiernos civiles tengan proyectos de largo plazo. Para lo cual se necesita un sistema político y un desarrollo, económico que desincentiven progresivamente el clientelismo electoral y el corporativismo.

El tratamiento al capital extranjero es uno de los puntos que distingue claramente a los gobiernos nacionalistas, sean éstos militares o civiles, de los gobiernos liberales extranjerizantes. En el Perú existe cierta tradición liberal de asegurar que es "necesaria" la presencia de capitales extranjeros, así lo afirmó Leguía en 1919, Beltrán en

⁹Las políticas económicas son de tres tipos: 1. las que regulan la producción y acumulación como la política de inversiones, de promoción sectorial productiva, la política tecnológica; 2. las que regulan la circulación: políticas de precios, de comercialización interna y externa, políticas de intermediación financiera; 3. las políticas redistributivas como la política de gasto, los servicios sociales y de bienestar, políticas regionales y políticas de ingresos.

1956 y Ulloa en 1980 (Gonzales 1980:57), pero también existen otras corrientes nacionalistas de centro y de izquierda para quienes la presencia del capital imperialista es una de las causas, sino las más importantes, de la crisis y del subdesarrollo.

La presencia del capital extranjero en el Perú puede explicarse por dos razones principalmente: 1. escasez nacional de capital invertible y falta de tecnología en algunas ramas económicas; 2. disposición favorable de distintos gobiernos para su entrada y la existencia de inversionistas extranjeros dispuestos a invertir con "riesgos" mayores. Sin embargo, como ya se ha señalado las inversiones directas de la década de 1950 y 1960 dieron progresivamente paso a los préstamos, como formas predominantes del capital extranjero. El Estado fue un negociador representante de intereses diversos y no hegemónicos, en consecuencia su disposición al sobreendeudamiento a partir de las razones ya conocidas (Ugarteche 1986) es el efecto de la falta de fiscalización política bajo regímenes militares y la progresiva "extranjerización" del capital nacional. Es decir, las relaciones de los grupos de poder con el capital extranjero han tendido a definir las condiciones de la articulación política interna.

Actualmente el papel del Estado para tratar con el capital extranjero es más importante que nunca, cuando se negocie las condiciones y formas de pago de la deuda externa. La trascendencia de los acuerdos a los que se lleguen con la banca internacional van más allá de lo estrictamente económico, y está altamente vinculado con la consolidación de la democracia. De alguna manera hay que esperar la modificación de las reglas del juego y el papel del Estado frente a esta crisis crediticia, de tal manera que la falta

de autonomía del crecimiento económico, a la que hacen mención Thorp y Bertram (1985), puede agrandarse o disminuir, en la medida que el gobierno peruano tenga una posición firme o no, y el apoyo de un consenso nacional capaz de soportar estrecheces económicas eventuales en el corto y mediano plazo.

c. El dilema y el punto medio

Puesto que la salida a la crisis tiene que plantearse desde el Estado y éste debería ser, ciertamente distinto al actual, el gobierno actual y los futuros gobiernos se enfrentarán a un dilema: a un menor pago de servicios de la deuda corresponderá mayor posibilidad de reactivación y reestructuración económica, sin embargo la presión del desempleo y subempleo o empleo como reivindicación democrática obliga a utilizar la capacidad instalada ociosa y los recursos naturales disponibles, incidiendo automáticamente sobre el problema del financiamiento y sobre la balanza de pagos, creando nuevamente presiones hacia el endeudamiento. El gobierno se encuentra atrapado en un callejón del cual la salida puede estar muy lejos a menos de llegar a consensos mínimos, sobre la utilización de los factores y recursos, una vez pactado algún acuerdo sobre la deuda externa.

Una redefinición del patrón de crecimiento durante esta coyuntura se presenta con grandes posibilidades de tener éxito y llegar a la reestructuración del capital (FitzGerald 1981:394) de la producción, la regionalización y descentralización (Gonzales 1984), redistribución del ingreso (Figuerola 1982) y ampliación del mercado interno. Sin embargo, tal proceso requiere de mucho más tiempo que el que pueden esperar los trabajadores desocupados presentes y futuros.

Los gobiernos, partidos políticos y gremios deben encontrar el punto medio en el cual las ganancias políticas (mayor democracia) se hagan a costa de ciertas pérdidas económicas, quizás menor tasa de crecimiento. Nunca como a hora las salidas políticas tendrían un precio económico en el corto plazo y las salidas económicas uno político, que puede afianzar o cortar la democracia. ¿Dónde se encuentra entonces el "justo medio" que permita crear las bases para acometer un crecimiento de largo plazo con democracia y redistribución? Esta es la pregunta que debería orientar la discusión económica y política.

Por otra parte, los rigores de la crisis de largo plazo que se traducen en desempleo y subempleo, déficit de balanza de pagos y falta de ahorro, tienden a "obligar" a los sectores interesados (desocupados, subempleados, importadores y medianos empresarios) a establecer o reestablecer relaciones clientelares con los gobiernos de turno, lo cual es ciertamente contraproducente tanto con el desarrollo de largo plazo que requiere inversiones nuevas (Kalecki 1973) sobre todo del Estado, como con la democracia, que tiende a debilitarse por la pérdida de independencia política de los sectores clientes. Este es uno de los principales problemas que debe afrontar el gobierno que tenga como objetivo simultáneo desarrollo con democracia. Al parecer, esta es una combinación que sólo se alcanzaría bajo condiciones excepcionales y los gobiernos pueden optar por uno o por otro objetivo, lo que significaría no poder llegar aún a la famosa "ruptura histórica" (Cotler 1978) que fundaría un nuevo Perú, o llegar con costos económicos y sociales altos.

4. Salida de la crisis en economía abierta: escenarios y actores

En una economía abierta como la peruana existen algunas posibilidades para afrontar la crisis económica, cuya superación es una condición sine-quantum para consolidar la democracia. Estas posibilidades oscilan entre una salida autónoma y otra dependiente. La nueva división del trabajo y la deuda externa plantean condicionalmente muy fuertes para la redefinición del patrón de crecimiento y al mismo tiempo, para hacer de las economías nacionales menos dependientes del ciclo internacional.

Por otro lado, la necesidad de un crecimiento interno con redistribución, en función de los intereses de vastos sectores de la población, es una necesidad política para mantener la democracia. Se plantea entonces un problema de difícil solución en el corto plazo y lo que habría que esperar alcanzar es un "second best", en el cual se combine pragmáticamente un crecimiento moderado pero cambiante, que se base en la diversificación progresiva y selectiva de los sectores dinámicos, acompañado de un proceso redistributivo, en consecuencia el problema principal para la salida de la crisis es la "asignación de recursos" y factores productivos en función de estos objetivos, que debe traducirse en un cambio del PESID por otro patrón de crecimiento.

a. Condiciones para superar la crisis

La salida de la crisis, así sea sin redefinición del patrón de crecimiento, debe efectuarse teniendo en cuenta dos variables exógenas: el crecimiento de la población y la evolución económica de los países

desarrollados especialmente de Estados Unidos, los del sudeste asiático y el Brasil.

La tasa de crecimiento media de la población peruana se estima que será de 2.3% al año de aquí al año dos mil (Consejo Nacional de Población 1984) es decir dentro de 15 años el Perú tendrá 28 millones de habitantes, 8 millones más que en la actualidad. En consecuencia la tasa de crecimiento de la producción deberá ser de por lo menos 2.3% al año si se quiere mantener los estándares de vida de 1985, pero si se quiere recuperar lo perdido por la crisis y obtener un producto per cápita similar a 1975 la tasa de crecimiento agregado debe ser de por lo menos 3.5% en promedio durante los siguientes 15 años. Si se desagrega esta tasa el crecimiento de los sectores dinámicos deberá ser aún mucho mayor, para compensar el estancamiento de otros.

Las políticas económicas para el desarrollo tendrían esta meta mínima, que consistiría en crecer en términos absolutos y continuar estancados en términos relativos a la población, sin cambiar la estructura ocupacional y sin introducir cambios técnicos. La expansión de la población, incluso a una tasa menor a la que el Perú ha tenido hasta 1981, fija requerimientos mínimos de crecimiento económico. Si se quiere recuperar los niveles de crecimiento de los años 50 y 60 y al mismo tiempo absorber progresivamente el desempleo y su empleo de la mano de obra la tasa de crecimiento agregado mínimo deberá ser de 5% al año de aquí hasta fines de siglo. ¿Es posible conseguir esto? y ¿bajo qué condiciones?

Por otra parte, dado que en el corto plazo la economía peruana depende de la demanda externa y ésta depende del nivel de actividad de los países desarrollados, de la

reestructuración de la demanda internacional de materias primas, que para los productos peruanos la tendencia es decreciente y de los grados de protección por países. Tal como muestran algunas proyecciones econométricas una disminución del 1% del crecimiento de estos países se traduce en una reducción del 3% de las exportaciones de los países subdesarrollados (Foxley 1985). Además si los Estados Unidos no ajustan su déficit fiscal, sus tasas de inflación y tasas de interés, la reactivación económica para países como el Perú enfrenta importantes restricciones en el corto y mediano plazo. Para mantener un crecimiento del producto bruto interno del orden del 3.5% al año se requiere que las exportaciones crezcan a una tasa anual de 3% por lo menos, tomando como base el nivel de exportaciones de 1985, esto sin tener en cuenta el pago de los servicios de la deuda externa, e incluso sustituyendo algunas importaciones. De ahí, la necesidad de contemplar mayores relaciones con el sud-este asiático y Brasil nuestro vecino gigante.

Aparte de estas dos variables exógenas queda pendiente el problema de la deuda externa cuya solución está en el plano político y tiene que, ver con la política externa estadounidense sobre todo con respecto a América Latina. Sin embargo, una solución pragmática debería tener tres componentes: 1. los montos deberían estar en función de las exportaciones, o sea en función de la demanda de los países acreedores; 2. los plazos deben prolongar a no menos de 20 años (Devlin 1985) y quizá convertir la deuda en bonos de desarrollo (Ugarteche 1986); 3. es necesaria la condonación de algunas deudas; 4. establecer nuevos canales de entrada y capitales. Una definición consensual y negociada de la deuda es una condición necesaria para afrontar la reactivación económica y una progresiva redefinición del patrón de crecimiento, en la medida de ello depende de cuánto se puede importar,

de importar, cuánto del ahorro se puede destinar a la inversión y cuánto debe reajustarse el consumo para proporcionar recursos para el crecimiento.

Expansión demográfica, demanda externa y solución de largo plazo para el pago de la deuda, son condicionamientos restrictivos para volver a crecer y al mismo tiempo redistribuir, cualquiera que sea el tipo de gobierno y sus orientaciones ideológicas, más aún si se desea mantener y consolidar la democracia.

b. Las grandes opciones partidarias

En el Perú existen actualmente tres fuerzas políticas principales, algo así como los grandes bloques históricos, que pueden llegar al poder: la derecha y sus partidos Acción Popular y Partido Popular Cristiano; el centro representado por el APRA y la Izquierda Unida. Hasta hace veinte años existió una suerte de veto de los militares para que el APRA gobernara, veto que ahora se presume que existe contra la Izquierda Unida.

Las posibilidades de afrontar la crisis dependen de los condicionamientos y restricciones estructurales señalados y de los programas de gobierno que tiene cada partido y que hemos sintetizado en el cuadro 3.

Un primer aspecto es que la relación existente entre crecimiento y redistribución, el viejo dilema entre eficiencia económica y equidad, distingue la filosofía del desarrollo de cada agrupación política. La izquierda busca mayor equidad por razones éticas e ideológicas, lo mismo que la derecha eficiencia o crecimiento a secas. El centro podría

Cuadro 3

	Tendencias políticas		
	Izquierda	Centro	Derecha
<u>Objetivos económicos</u>	Crecimiento agro-industrial Redistribución de recursos Redistribución de ingresos Desarrollo regional en sierra.	Crecimiento agro-industrial Redistribución de ingresos Desarrollo regional.	Crecimiento industrial Desarrollo regional en costa y selva.
<u>Organización política</u>	Centralismo estatal democrático con gobiernos regionales descentralizados Planificación.	Pluralismo, cierto corporativismo, mantención del grado de participación estatal.	Liberalismo y reducción de la participación estatal.
<u>Condiciones externas</u>	Pago mínimo de deuda externa Control del comercio.	Pago mínimo de deuda.	Pago mayor de deuda y entrada de capitales Liberación del comercio.
<u>Resultados : modelo de crecimiento</u>	Crecimiento con redistribución Baja tasa de crecimiento y mayor equidad.	Crecimiento con redistribución Tasa media de crecimiento y reducción moderada de las desigualdades.	Crecimiento y eficiencia Mayores tasas de crecimiento con repercusión incierta sobre la desigualdad.

oscilar entre una y otra dependiendo de la dinámica interna del partido gobernante y de lo que llaman la coyuntura política.

Si la izquierda gobernara en base a su plan los niveles de crecimiento serían menores, no sólo por su mayor vocación redistributiva, de recursos, sino porque se producirían ciertas cerrazones en los mercados internacionales fruto probable de las nacionalizaciones que tienen previstas, y por el conjunto de ajustes institucionales que preveen en su plan (Izquierda Unida 1985). El centro tendría una mejor performance productiva porque sólo redistribuiría ingresos, en consecuencia no habría las reducciones en la producción pues no se efectuarían cambios ni del régimen de propiedad ni en relaciones de producción, además la redistribución mejoraría la demanda efectiva para ciertos bienes y servicios. Es decir, se efectuarían cambios sin cambiar mucho. Para la derecha, que eventualmente recibiría capitales externos "frescos" por su mayor disposición a pagar la deuda externa, el reto sería el de lanzar un mayor crecimiento a partir de las exportaciones no tradicionales (Schydrowsky et al. 1984), es decir acomodarse de la manera más eficiente a la nueva división internacional del trabajo. Los efectos distributivos no serán un objetivo político sino un resultado arbitrado por el mercado y ciertos privilegios otorgados por el Estado.

Un segundo aspecto es la relación entre agricultura e industria que cada organización Política desea establecer, en función de los resultados que se desean alcanzar en términos de producción, empleo y migración. Todos los sectores priorizan el crecimiento de la agricultura sin embargo sus resultados varían en función de los otros puntos de sus programas económicos.

La izquierda tendería a revertir la relación causal de crecimiento industria --> agricultura, por agricultura --> industria. Con apoyo a los sectores modernos de la agricultura y con programas redistributivos hacia los sectores tradicionales los campesinos; además intentaría la reconversión y adecuación de la industria existente, con esfuerzos para descentralizarla a través de la agro-industria. Su aspiración es reemplazar el PESID por un patrón basado en las capacidades y demanda solvente internas. El centro apoya la recuperación de la agricultura y de la industria sin revertir el sentido de la relación esto en la medida que para revertirla se requiere de cierta reestructuración de la propiedad y de las instituciones, cambios que no entran dentro de un esquema reformista. La reactivación de la capacidad industrial en base a políticas económicas de corte keynesiano sería la forma adecuada de encarar una salida de la crisis como ya se ha observado en 1986. La derecha privilegia la relación causal exportación --> industria es decir la reactivación debe hacerse a partir de la búsqueda de mercados para las exportaciones no tradicionales, que proporcionarían los dólares para que la industria autogenera sus propias divisas y alcance niveles de eficiencia competitiva internacionalmente. El crecimiento de la agricultura estará en función del crecimiento de la industria. Ni el centro ni la derecha cambiarían drásticamente el PESID, quizás sólo lo perfeccionarían.

Por cierto, cada tendencia política incluye aspectos de las otras en sus programas de gobiernos de manera más compleja. Nosotros hemos tratado de subrayar los énfasis de cada una con el objetivo de centrar los ejes en torno a los cuales plantean sus estrategias económicas y políticas.

Un tercer aspecto, que diferencia a estas distintas

tendencias políticas es el enfoque sobre el financiamiento del desarrollo, que está condicionado por sus posiciones sobre la deuda externa. Sin embargo, la disposición a un mayor o menor pago de la deuda es un supuesto macro económico importante, para precisar qué monto de ahorro neto se podría utilizar para la inversión y qué repercusiones tendría sobre las exportaciones y los préstamos externos, puesto que habría que esperar algunos embargos o restricciones temporales, de reducirse el pago de la deuda.

La derecha es proclive a discutir el pago de la deuda en función de acuerdos sobre préstamos nuevos, entrada de la inversión extranjera y acuerdos comerciales mínimos, en consecuencia se asume que el ahorro externo debería constituirse en una de las fuentes para la inversión. Plantean la reestructuración del pago de la deuda en función de las condiciones internacionales (AP, PPC, 1985). La inversión se efectuaría por el sector privado, dando énfasis a las pequeñas y medianas empresas, reduciendo la inversión del Estado (PPC 1985). El centro tiene una posición ecléctica, plantea el pago de la deuda en base a una reestructuración selectiva, propone la conversión acelerada del ahorro interno en inversión y el autofinanciamiento de las empresas del Estado concentrando en estas últimas la capacidad inversora del Estado. Además proponen fomentar la inversión extranjera directa en base a empresas mixtas (APRA 1985). La Izquierda Unida plantea la estatización de la banca comercial, el control de la fuga de capitales, el fortalecimiento de la inversión estatal y establecer relaciones no subordinadas frente a la inversión extranjera directa (IU 1985). Es indudablemente una posición de nacionalización de la capacidad de financiamiento del desarrollo.

En lo que respecta a la organización del Estado todas

las tendencias están de acuerdo sobre la necesidad de ajustes de fondo y de forma de su organización institucional. Sin embargo existen indudables diferencias: la derecha (PPC 1985) propone claramente la reducción de la actividad empresarial del Estado, que además consideran como uno de los factores de la crisis, mientras que el APRA tendería a reforzar la presencia del Estado ya existente de manera similar al gobierno velasquista. Contrariamente la izquierda propone una mayor centralización y planificación de la economía estatal, cuya base se ensancharía por las expropiaciones y nacionalizaciones. Complementariamente un aspecto en el que existe ciertos consensos entre estas tendencias es el referente a la descentralización y regionalización del gobierno.

Finalmente, un punto sobre el cual existen similitudes entre izquierda y centro que discrepan con la derecha es la redistribución del ingreso. Los mecanismos redistributivos que proponen la izquierda y el centro son: aumentos progresivos de sueldos y salarios, reforma tributaria y crédito para pequeños productores, es decir mecanismos directos sin mayor relación con la productividad de los beneficiarios, en cambio la derecha propone redistribuir a través de la creación de empleo y ocupación temporal e incentivos a la producción agrícola del pequeño productor.

En términos globales la derecha plantea una salida de la crisis en base a una mayor eficiencia en el uso de recursos, reducción del poder del Estado y redefinición del modelo de crecimiento dependiendo de las tendencias del comercio internacional. El centro plantea cambios menores en el patrón de crecimiento en el corto plazo y algunas reformas en el mediano y largo plazo, con cierto énfasis nacionalista resumido en la frase: "aprendamos a vivir con lo nuestro". La

izquierda plantea una redefinición del patrón de crecimiento con redistribución centrada en la mayor participación del Estado, un programa de largo plazo, que requiere de un apoyo político de largo plazo, cuyas condiciones no parecen existir en el Perú.

c. Las organizaciones gremiales

Los sindicatos y centrales sindicales por el lado de los trabajadores asalariados, los gremios de empresarios y los gremios de independientes constituyen fuerzas cuyo peso político y económico pueden gravitar tanto para la afirmación de la democracia, como para la salida de la crisis económica.

La crisis ha afectado a estas organizaciones de distintas maneras. La falta de empleo, la disminución de los salarios reales y de los servicios sociales proporcionados por el Estado ha conducido a que un mayor número de miembros por familia trabajen, que los ya ocupados busquen una segunda y tercera ocupación (Gonzales et al. 1987), de tal manera que el activismo sindical ha disminuido y las reivindicaciones están sustancialmente dirigidas a conseguir mejoras en los salarios reales y en las condiciones de trabajo (Parodi 1986). Habiéndose debilitado el trabajo político y la relación con los partidos. Inclusive la izquierda que controla la mayor parte de sindicatos en el Perú y la CGTP ha privilegiado el trabajo político en el parlamento y gobierno municipal y disminuido su activismo político en sindicatos. Esto significa, que la reinstauración de un sistema político democrático ha cambiado los canales de participación institucional en las decisiones del Estado, durante la dictadura militar los sindicatos y gremios fueron

los principales interlocutores con el gobierno, ahora han sido reemplazados por los partidos, el parlamento y los gobiernos municipales.

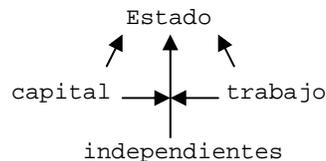
Los gremios empresariales han sido afectados por la crisis por dos razones: 1. por el cierre o quiebra de una serie de empresas debido a la falta de demanda, competencia externa o elevados costos fijos; 2. por las políticas económicas que han sido cambiantes, no siempre coherentes y coherentes y poco claras en cuanto a los sectores que pretenden apoyar. Una de las principales características de su organización es la fragmentación de sus intereses, la cual se ha hecho más visible con la crisis, por ejemplo los exportadores desearían un dólar caro, mientras que los industriales que producen para el mercado interno piden uno barato. En consecuencia las devaluaciones han conducido a la menor producción en algunas industrias, a la especulación en otras y al aumento en algunas exportaciones.

Es evidente que entre los empresarios y los trabajadores existe una pugna distributiva que tiene efectos sobre la oferta y la demanda. Esta pugna se ha hecho más aguda porque durante la crisis la productividad del trabajo no ha aumentado, en consecuencia los márgenes para las negociaciones salariales (nunca se negocian ganancias) se han restringido, en consecuencia para permitir los salarios reales se han reducido para mantener las utilidades, lo que a su vez ha reducido la demanda efectiva de los trabajadores, sobre todo para bienes industriales y ciertos servicios, en perjuicio de las mismas empresas. La relación entre distribución (capital-trabajo) y nivel de actividad da una idea de cómo la confrontación entre empresa y sindicato o entre centrales sindicales y gremios empresariales tiene una repercusión sobre la reactivación económica que difícilmente es

comprendida por ambas partes.

Un sector social crecientemente importante es el de los independientes que por razones de naturaleza sus actividades (profesionales), escala mínima de operación (ambulantes), por razones legales (los llamados informales) o por razones históricas (las comunidades campesinas) no tienen contraparte gremial, y es el Estado el que se constituye en su interlocutor o contraparte económica. En este heterogéneo sector se encuentra buena parte de los subempleados por ingreso que buscan ingresos de "refugio" en actividades de las más variadas. Estos sectores no tienen ninguna capacidad de canalizar institucionalmente sus problemas. Se trata de un segmento de "ajuste" tanto de los mercados de trabajo y de bienes, al mismo tiempo que hacen parte del problema distributivo más que productivo.

Desde el punto de vista de la economía política, las organizaciones gremiales están vinculadas entre sí y con el Estado de manera distinta. En función de sus relaciones de producción y distribución existe relación horizontal entre capital y trabajo y relación vertical entre capital y Estado, trabajadores y Estado e independientes-Estado, es decir bajo el siguiente esquema:



Las relaciones entre capital y trabajo siendo contradictorias tienden a crear relaciones de fuerza, mientras que las relaciones con el Estado tanto de trabajadores como capitalistas pueden ser conflictivas o de mutuo apoyo, todo

dependerá de la tendencia política del gobierno y de su capacidad de buscar consensos.

Las organizaciones gremiales tendrán ciertamente un papel importante en la consolidación de la democracia y en la recuperación económica, en la medida que su participación sea menos gremial y más política, para lo cual se requiere mejorar los puentes institucionales entre los sindicatos y gremios y entre éstos y el Estado.

En la azarosa historia peruana los militares han jugado y juegan un papel clave, tanto para explicar la intermitencia y fragilidad de la democracia, como para comprender el problema de la integración nacional. Los estudios de Cotler (1978), FitzGerald (1981), McClintock, Lowenthal (1985), Quijano (1971) nos eximen de un análisis harto difícil y nos permiten concentrar nuestra atención sobre la participación de los militares en la vida política peruana actual, es decir en su capacidad potencial de interrumpir la democracia y en las condiciones para que colaboren a consolidar la democracia.

La fuerza armada peruana tiene en la práctica capacidad de veto sobre cualquier gobierno que le parezca contrario a la doctrina de la seguridad nacional, esto debido a su poder propiamente militar, a la fragilidad de las instituciones civiles debilitadas aún más por la crisis económica de largo plazo y por las acciones terroristas.

Por otro lado, la iglesia que constituye la fuerza ideológica peruana más importante puede jugar un papel fundamental para la búsqueda de consensos. El importante debate sobre la teología de la liberación de inspiración del peruano Gustavo Gutierrez, es también un debate sobre la política de

la iglesia frente a la miseria, la desocupación y la injusticia social, es decir una discusión sobre la forma de participar en la construcción nacional desde los más pobres. En consecuencia se trata de una propuesta política, aunque no compartida por toda la iglesia peruana, cuya mayor parte es más bien conservadora.

Militares e iglesia, ejércitos de distinta naturaleza serán importantes actores en la salida de la crisis de aquí a fin de siglo, ningún escenario podría construirse sin su participación.

d. La subversión, el terrorismo y el narcotráfico

Uno de los efectos secundarios del centralismo económico y estatal provocado por el patrón de crecimiento económico fue la continuidad de las relaciones económicas y políticas verticalmente centralizadas, y la paralela debilidad del Estado para establecer relaciones horizontales, donde se ventilaran conflictos menores. Con el correr del tiempo el Estado centralista y Lima, la gran ciudad, se convirtieron en "el centro del poder dominante" de tal manera que además de la contradicción capital-trabajo, aparecieron polos contradictorios de más difícil evaluación como Lima-resto del país, ciudad-campo y costa-sierra, en las cuales la periferia está constituida por los campesinos serranos y sus comunidades. Este proceso ha creado a través de muchos años cierta tendencia anti-centralista, anti-limeña, anti-estatal y pro-rural campesina que constituiría uno de los fundamentos ideológicos para la aparición de grupos subversivos como sendero luminoso que lanzados al activismo con acciones terroristas y campaña de adoctrinamiento, no les fue difícil encontrar un caldo cultivo apropiado en el

malestar que crea la crisis económica de largo plazo, todo en la juventud pauperizada.

Su presencia y activismo, cuya duración ya tiene siete años, modifica varias aristas de la complicada geometría política peruana. Su estrategia ha probado ser eficaz pues hasta ahora no parece haberse afectado su estructura dirigente y ha introducido en la cotidianeidad peruana la violencia y el poco respeto por la vida de otros. Los gobiernos hasta ahora han respondido básicamente desde el punto de vista militar, en consecuencia se tiene una impresión que sólo se responde con la misma violencia. Desde el punto de vista político estos grupos han empujado a la mayor participación de los militares en ciertas decisiones políticas y en el control del orden en ciertas regiones del Perú. Desde el punto de vista ideológico han introducido una suerte de "senderización" en el comportamiento de algunos sectores, es decir una negación sistemática del principio de autoridad, poco respeto por los derechos humanos y negación de la "democracia burguesa" como forma de organización.

El fenómeno senderista y el fracaso del Estado para combatirlo, señala el grado de descomposición y fragmentación de la sociedad peruana. "Sólo una amplia movilización, con un gran mito incluido, podría ser capaz de enfrentar lo que está sucediendo", como señala H. Pease (comunicación personal).

Finalmente, la producción de hojas de coca, cocaína y el narcotráfico en el Perú, constituyen un doble problema en la medida que introducen fuertes distorsiones en los precios relativos para los productos silvo-agropecuarios de ceja de selva induciendo a los agricultores al cultivo de la coca, y porque fortalece la corrupción, sobre todo en

ciertas dependencias del Estado extendiéndola hacia otras. Sin embargo, es una fuente de ingreso de divisas, que se estima en 500 a 700 millones de dólares (1/5 a 1/6 de las exportaciones) que contribuye a aligerar los problemas de balanza de pagos.

Dados los factores estructurales económicos y la actual organización del Estado que permite el pluralismo político e ideológico con los siempre alertas militares y el activismo terrorista, la salida de la crisis ya no tiene ni tendrá sólo un contenido económico, como fue en las crisis de corto plazo sino también la afirmación o negación de la democracia.

Los consensos no serán fáciles y es posible que no se establezcan, en vista de las heterogeneidades políticas y los factores desestabilizadores pero será indispensable tratar de establecerlos, de lo contrario el futuro del Perú puede estar entre una dictadura totalitaria o entre sangrientos enfrentamientos.

5. El Perú en busca de otro país: un balance

La estructura y dinámica de la economía peruana que durante los 40 últimos años no ha permitido la acumulación de capital suficiente en relación a su crecimiento poblacional y tampoco ha reducido la enorme desigualdad de ingresos y oportunidades, se ha combinado con un sistema político bastante frágil y un Estado cuya organización e instituciones se han hecho progresivamente inadecuadas, a tal punto de regular la economía y la sociedad de manera parcial e indirecta. El viejo orden oligárquico y la economía agro-exportadora, que cojuncionaba economía y política en una unidad,

fue reemplazado progresivamente por una economía minero-exportadora semi-industrial y por un orden político que trata de ser burgués, que tendió a independizar el funcionamiento económico del político, ante la ausencia de un proyecto nacional.

Al producirse la crisis de largo plazo actual, en ausencia de soluciones económicas endógenas al propio patrón de crecimiento, la solución o soluciones se presentan sólo políticamente. Es decir, en vista que el patrón de crecimiento PESID es impracticable e irrepetible, y la escasez de ahorro propio a la crisis en una economía sobre endeudada, limita un relanzamiento del ciclo económico, la salida se presenta con un fuerte sesgo redistributivo de recursos, capital e ingresos, lo que significa un reordenamiento de la estructura política en las bases, reorganización del aparato estatal y canalización de los conflictos por vía institucional. Es decir, la construcción de una democracia basada en una nueva estructura política y del Estado.

Sin embargo, democratización con redistribución han de significar inicialmente crecimiento más lento, tanto más si se pensara en una reestructuración económica, porque redistribución significa más gastos que inversión.

El Perú se encuentra en la encrucijada, los actores políticos se hallan buscando entre rehacer un capitalismo menos dependiente y más integrador, y plantear un proceso de transición a cierto socialismo poco definido como alternativa real y próxima. En ambos casos se dará una decisiva participación del Estado, sin embargo inicialmente será posible distinguir una vía de otra por sus cambios institucionales y políticos, aunque no en base al proceso económico. Sin embargo, si las grandes inercias históricas persisten,

en el mediano plazo el Perú puede continuar con una economía estancada y una creciente polarización política con mayor violencia. Existen pues tres posibilidades divergentes.

El problema radica en ver si es posible lograr concordancia entre desarrollo económico y democracia, en un país donde no se ha logrado ambos objetivos en los últimos cuarenta años. Pero donde la fuerza de la crisis económica y la violencia social, inéditas en el Perú, crean condiciones para pensar en salidas que no se apoyan en la experiencia del pasado, sino en la necesidad de construir el futuro.

La creación de consensos en torno a puntos específicos, la institucionalización de conflictos y el cambio de la estructura del Estado deben ser las vías que permitan conciliar desarrollo con democracia.

Los difíciles consensos

Consenso significa acuerdo general que merece ser respetado por quienes lo toman.

Los estrechos márgenes de maniobra económica que tienen los gobiernos peruanos definen la salida de la crisis, en primer lugar como un problema de asignación de recursos escasos, que no debe ser hecho a través de los mecanismos de mercado sino a través de decisiones políticas que permitan maximizar socialmente su uso atendiendo las necesidades básicas de la población, aun cuando esto signifique menor dinamismo económico en el corto plazo. Precisamente la redefinición del patrón de crecimiento económico, que constituye el eje en torno al cual se debería perfeccionar la democracia,

sólo será posible en base a consensos nacionales que conciernan a aspectos cruciales del desarrollo: población, deuda externa, financiamiento del desarrollo, redefinición de los sectores productivos dinámicos y redistribución.

En el pensamiento liberal se espera que estos problemas ajusten como resultado de las leyes económicas, sin embargo bajo circunstancias sociales, críticas pueden ser modificadas por decisiones políticas, que se respeten por largos períodos de tiempo (15 a 20 años), convirtiéndose en parámetros o "supuestos" previos que facilitan la construcción de un nuevo patrón de desarrollo. Para llegar a estos resultados se requiere llegar a consensos nacionales, cuya naturaleza, participantes y canales de decisión discutiremos a continuación.

Existen tres tipos de consensos: 1. aquellos en los que nadie pierde en el presente, por ejemplo un acuerdo sobre el control del crecimiento poblacional y/o una política de población, que tendría efectos sólo después de 10 a 15 años. En estos asuntos es relativamente fácil el consenso porque no tiene repercusiones sobre la asignación y redistribución de recursos de manera inmediata; 2. aquellos en los que hay perdedores y ganadores, que son la mayor parte. El éxito de un acuerdo sobre deuda externa, sectores productivos dinámicos, financiamiento del desarrollo y sobre todo la redistribución, dependerá que quienes buscan los consensos deben demostrar que los resultados de dichos consensos serán un juego de suma mayor de cero, es decir que la sociedad en su conjunto gana, aun si algunos sectores o individuos pierden; 3. también existen algunos consensos que, desde el punto de vista económico podrían significar juego de suma negativa, es decir que habrían más perdedores que ganadores, pero que desde el punto de vista social y político sería un juego de suma positiva,

este es el caso de obtener menores tasas de crecimiento económico a cambio de tener democracia.

El consenso sobre el pago de la deuda externa se basa en la relación inversa que existe entre el pagar sus servicios y la disponibilidad de recursos para el crecimiento. Es relativamente secundario que se destine el 10% o 20% de las exportaciones al pago de las deudas y que se pida una reprogramación a 20 o más años, lo importante es que el acuerdo se base en un acuerdo nacional en que todos los sectores apoyen al gobierno sobre sus decisiones al respecto. Es indudable que esto permitiría activar una institución democrática que es el referéndum.

El problema del financiamiento del desarrollo se refiere a cómo alcanzar niveles de ahorro susceptibles de ser convertidos en inversión. A este respecto son necesarios acuerdos sobre cómo llegar a obtener un máximo de ahorro interno en base a la expansión de ingresos, que durante largo plazo será nuestra principal fuente de recursos para la inversión. El control de los niveles de repatriación de las ganancias del capital extranjero, las restricciones a la expatriación de capitales peruanos e incentivos a la repatriación son acuerdos que el gobierno debería tomar poniendo plazos de duración no menor de 10 años. Pero el menor gasto militar para aumentar el ahorro del gobierno debería ser un acuerdo consensual entre el gobierno, los militares y la población, esta sería una verdadera muestra de vocación democrática de los militares y la comprensión sobre la necesidad de canalizar institucionalmente los conflictos.

Al tener una masa de recursos disponibles es necesario que la inversión del Estado sea asignada con tres criterios: 1. apoyando a los sectores que se consideren ejes

del nuevo patrón de crecimiento; 2. descentralizando parte de la inversión a las regiones más pobres; 3. destinando parte de las inversiones en proyectos que utilicen más insumos y factores nacionales y menos divisas. La inversión privada debería ser incentivada para complementar estas acciones del Estado. Esta forma de invertir tendería a obtener menores tasas de crecimiento debido a los períodos de maduración de las inversiones y su menor rentabilidad en el corto y mediano plazo, y los efectos de la inversión serán mayores en el largo plazo, los consensos deberían establecerse sobre la necesidad de sacrificar una recuperación más rápida con poca redistribución y una a más largo plazo con mayor redistribución, es decir que mejore las bases económicas para la reproducción de la democracia.

Como la crisis actual se explica por el agotamiento del patrón de crecimiento y de sus sectores dinámicos, y no hay síntomas que los mecanismos de mercado puedan reasignar los recursos hacia otros sectores, la reconstrucción o redefinición de los nuevos sectores-eje del desarrollo es uno de los principales cambios a efectuar. Por otra parte, un país pequeño con escasos recursos y con un mercado interno restringido por la pobreza y la desigual distribución del ingreso, requiere de una estrategia que diversifique las posibilidades de desarrollo aun a costa de pérdidas de economías de escala, pues a mayor diversificación mayores posibilidades de participación económica, mejores perspectivas de creación de empleo y redistribución de ingresos.

En el Perú hay que optar por la agricultura y por la industria como sectores estratégicos, una combinación variable de ambas actividades por regiones debería ser el eje del desarrollo, el problema ha de radicar en el peso relativo que

se dé a cada sector en cada región. Además los sectores exportadores como la minería, el petróleo o la pesca deberán seguir siendo los suministradores de divisas además de una mayor exportación manufacturera. Sin embargo, los énfasis deben darse a dos aspectos: 1. Fortalecer las relaciones intersectoriales, es decir que la agricultura y la minería, el petróleo y la pesca sean más productores de materias primas para la industria, y a su vez ésta produzca más insumos para las otras. Diversificación con integración debería lema de la reestructuración productiva de la economía peruana. 2. La redistribución probablemente es una de las medidas políticas que crea mayores tensiones, pues puede afectar la estructura de propiedad, la riqueza y ciertos privilegios, sin embargo su aplicación puede ser hecha con cierta facilidad a partir de un gobierno democrático y regionalizado.

Como se observa todos estos cambios en la asignación de recursos, por sus características no pueden ser hechos a través de los mecanismos del mercado sino a través de un sistema de planificación y un plan, cuyo funcionamiento sólo podría ser hecho sobre acuerdos entre trabajadores, empresarios y gobierno.

Pero nuevamente, esta forma de acometer el desarrollo sacrifica modestos resultados iniciales, por las pérdidas en externalidades y economías de escala y a menudo forzadas readaptaciones tecnológicas e institucionales, para hacer viable la integración sectorial, por una estructura productiva futura menos dependiente del extranjero y menos desigual. Siendo incompatible con una población que necesita empleo e ingresos de manera inmediata y que para conseguirlos está dispuesta a vender su apoyo político.

¿Cómo y quiénes deben lograr los consensos?

La heterogénea estructura social peruana, la pesada organización del Estado para canalizar pedidos y conflictos, las extremas desigualdades de riqueza e ingresos y la fragmentación social que caracterizan al Perú hacen difíciles, no sólo los consensos sino los diálogos. Tal parece que en el Perú la construcción de un sistema democrático tiene que ser gradual, de lo contrario desarrollo y democracia pueden ser incompatibles. En consecuencia, parece ineluctable pensar en un proceso de transición en el cual las fases iniciales, como la actual, estén marcadas por cierto grado de autoritarismo civil, a condición que se establezcan consensos mínimos en torno a puntos como los que proponemos. Sin embargo, la progresiva creación de espacios democráticos, que el crecimiento con redistribución permitirían, debería provocar la declinación del autoritarismo y simplemente dejar actuar al principio de autoridad democrática, aunque a la postre todo dependerá de la voluntad política de los diversos actores políticos (partidos, gremios, gobierno, sindicatos, militares, iglesia).

Este es el desafío que tiene el Perú para el siglo XXI. Este cambio que debería significar por fin la "ruptura histórica" con el pasado, sólo podrá ser gradual y pacífica, pues el peso de las viejas formas de organización y de mentalidad: patrimonialismo, clientelismo, paternalismo y autoritarismo, no cambian con la velocidad que podría cambiar el patrón de desarrollo, es decir los cambios políticos hacia una real democratización de la sociedad peruana tienen una velocidad y dinámica distinta de los cambios económicos.

Finalmente, un punto que es necesario tener en cuenta es que en el corto y mediano plazo el escenario se presenta con necesidad de mucha austeridad económica, pues las

restricciones financieras, las perspectivas de la economía mundial y la rigidez de adaptación de la economía peruana, señalan que de aquí al fin del siglo sólo será posible recuperar lo perdido por esta crisis mejorando la distribución del ingreso. Es decir en el año 2000 habría que esperar obtener el ingreso per cápita de 1974-1975 US\$.800. Si se llega a este resultado se habrá dado un primer "gran paso", por el conjunto de procesos económicos y políticos que subyacerían.

Lima, mayo de 1987

BIBLIOGRAFIA

ACCIÓN POPULAR

1985 "Programa económico 1985-1990", Actualidad Económica (revista) N° 6 (especial), Lima.

ALVAREZ, Elena

1983 Política económica y agricultura en el Perú, IEP, Lima.

APRA

1985 "Programa económico 1985-1990", Actualidad Económica (revista) N° 6 (especial), Lima.

BEAULNE, Marie

1975 Industrialización por sustitución de importaciones, ESAN, Lima.

CABALLERO, José María

1981 Economía agraria de la sierra peruana: antes de la reforma agraria 1969, IEP, Lima.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION

1984 Perú hechos y cifras demográficas, Lima.

COTLER, Julio

1978 Clases, Estado y Nación en el Perú, IEP, Lima.

DANCOURT, Oscar

1986 Sobre las políticas macroeconómicas en el Perú 1970-1984, Documento de Trabajo N° 4, IEP, Lima.

DEVLIN, Robert

1985 La deuda externa en América Latina, CEPEI, COFIDE, Fundación Ford, Fundación Ebert, Lima.

- FERRERO COSTA, Eduardo
1985 El Perú frente al capital extranjero: Deuda e inversión, CEPEI, COFICE, Fundación Ford, Fundación Ebert, Lima.
- FIGUEROA, Adolfo
1982 El problema distributivo en diferentes contextos socio-políticos y económicos, Perú 1950-1980, CISEPA, PUC, Lima.
- FITZGERALD, E. V. K.
1981 La economía política del Perú, IEP, Lima.
- FOXLEY, Alejandro
1985 Para una democracia estable, CIEPLAN, Santiago de Chile.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín
1980 "La economía peruana frente a la década de 1980", Crisis económica y democracia, IEP, Lima.
1982 Economías regionales del Perú, IEP, Lima.
1984 Estilos de desarrollo y políticas agrarias en el Perú: 1950-1982, CISEPA-PUC, serie Documentos de Trabajo, octubre, Lima.
1985 Inflación, distribución y regiones en el Perú (apuntes preliminares), Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- GONZALES DE CLARTE, Efraín, Francisco VERDERA, César HERRERA
1987 Economía de Lima y sectores populares, IEP, Lima (en prensa).
- IGUÍÑIZ, Javier
1979 "Perspectivas y opciones de la economía peruana ante la crisis", coloquio sobre Perspectivas y opciones de las economías iberoamericanas, Lima.
1985 Crisis y fluctuaciones en la economía peruana 1950-1983, Ed. Tarea, Lima.
- IZQUIERDA UNIDA
1985 "Plan de gobierno de Izquierda Unida Perú 1985-1990", Comisión de Plan de trabajo.
1985 "Programa económico 1985-1990", Actualidad Económica (revista) N° 6 (especial), Lima.
- KALECKY, Michal
1973 Estudios sobre la teoría de los ciclos económicos, Ed. Arie1, España.
- McCLINTOCK, Cynthia y Abraham LOWENTAL (compiladores)
1985 El gobierno militar: una experiencia peruana 1968-1980, IEP, Lima.
- PARTIDO POPULAR CRISTIANO
1985 "Programa económico 1985-1990", Actualidad Económica (revista) N° 6 (especial), Lima.
- PEASE GARCÍA, Henry
1977 El ocaso del poder oligárquico: lucha política en la escena oficial, DESCO, Lima.

- PINTO, Aníbal
1985 "Reto y metropolización razones e implicaciones" Pensamiento Iberoamericano (revista) N° 7, España.
- PINZAS,- Teobaldo
1981 La economía peruana 1950-1978. Ensayo bibliográfico. IEP, Lima.
- PARODI, Jorge
1986 Ser obrero es algo relativo. Documento de Trabajo N° 3, IEP, Lima.
- QUIJANO, Aníbal
1971 Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú. Ed. Periferia, Buenos Aires.
- SCHYDLOWSKY, Daniel y Juan WICHT
1979 Anatomía de un fracaso económico. Perú 1968-1978. CIUP, Lima.
- SCHYDLOWSKY, Daniel, Shane HUNT y Jaime MEZZERA
1984 La producción de exportaciones no tradicionales en el Perú. ADEX, Lima.
- THORP, Rosemary y L. WHITEHEAD
1979 Inflation and stabilization in Latin America. Holmes & Meier, New York.
- THORP, Rosemary y G. BERTRAM
1985 Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta. Mosca Azul, Lima
- TORRES, Jorge
1975 Estructura económica de la industria peruana. Ed. Horizonte, Lima
- UGARTECHE, Oscar
1980 Teoría y práctica de la deuda externa en el Perú. Colección Mínima, IEP, Lima.
1986 El estado deudor: las experiencias del Perú y Bolivia. IEP, Lima.
- VERDERA, Francisco
1983 El problema del empleo en el Perú. IEP, Lima.
- WEBB, Richard y Aldolfo FIGUEROA
1975 Distribución del ingreso en el Perú. IEP, Lima..

DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. Alberto ESCOBAR
Cambios en la sociedad y en el habla "limeña". Serie Lingüística No.1,3a. edición, mayo 1987.
2. Marisol DE LA CADENA
Cooperación y mercado en la organización comunal andina. Serie Antropología No.1, 3a. edición, setiembre 1986.
3. Jorge PARODI
La desmovilización del sindicalismo industrial peruano durante el segundo belaundismo. Serie Sociología/Política No.1, 2a. edición, setiembre 1986.
- 4/6. Carlos Iván DEGREGORI
Sendero Luminoso: I Los hondos y mortales desencuentros.
II Lucha armada y utopía autoritaria. Serie Antropología Nos.2 y 3, 5a. edición, julio 1987.
5. Amparo MENÉNDEZ-CARRIÓN
Cientelismo electoral y barriadas: perspectivas de análisis. Serie Sociología/Política No2, setiembre 1985.
7. César HERRERA
Inflación, política devaluatoria y apertura externa en el Perú, 1978-1984. Serie Economía No.1, 13. edición, noviembre 1986.
8. Martín PIÑEIRO/Edith S. de OBSCHA TKO
Política tecnológica y seguridad alimentaria en América Latina. Serie Economía No.2, diciembre 1985.
9. Cecilia BLONDET
Muchas vidas construyendo una identidad. Mujeres pobladoras de un barrio limeño. Serie Antropología No.4, 2a. edición, enero 1986.
10. Heraclio BONILLA/Christine HÜNEFELDT
Piura: Propuestas para una historia regional. Serie Historia No.1, febrero 1986.
11. Gonzalo D. MARTNER/C. FURCHE
Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas: experiencias recientes en América Latina. Serie Economía No3, 2a. edición, noviembre 1986.
12. Osear DANCOURT
Sobre las políticas macroeconómicas en el Perú, 1970-1984. Serie Economía No.4, 3a. edición, enero 1988.

13. Jürgen GOLTE/Marisol DE LA CADENA
La codeterminación de la organización social andina. Serie Antropología No.5, marzo 1986.
14. Francisco VERDERA
La migración a Lima entre 1972 y 1981: anotaciones desde una perspectiva económica. Serie Economía No.5, mayo 1986.
15. Carol WISE
Economía política del Perú: rechazo a la receta ortodoxa. Serie Economía Política No.1, mayo 1986.
16. Carlos CONTRERAS
La fuerza laboral minera y sus condiciones de funcionamiento. Cerro de Pasco en el siglo XIX. Serie Historia No.2, junio 1986.
17. María ROSTWOROWSKI
La mujer en la época prehispánica. Serie Etnohistoria No.1, 2a. edición, noviembre 1986.
18. Fernando ROSPIGLIOSI
Los jóvenes obreros de los '80: inseguridad, eventualidad y radicalismo. Serie Sociología Política No.3, febrero 1987.
19. Jane S. JAQUETTE/Abraham F. LOWENTHAL
El experimento peruano en retrospectiva. Serie Sociología/Política No.4, marzo 1987.
20. Enrique MAYER
Zonas de producción. Serie Antropología No.6.
21. Efraín GONZALES DE OLARTE
Crisis y democracia: el Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo. Serie Economía No.6, 2a. edición, junio 1988.
22. David NUGENT
Tendencias hacia la producción capitalista en la Sierra Norte del Perú. Serie Antropología No.7, febrero 1988.
23. Luis Miguel GLAVE
Demografía y conflicto social: Historia de las comunidades campesinas en los Andes del sur. Serie Historia No.3, Marzo 1988.
24. Christine HÜNEFELDT
Mujeres: esclavitud, emociones y libertad. Lima 1800-1854. Serie Historia No.4, Marzo 1988.
25. Carlos CONTRERAS/Jorge BRACAMONTE
Rumi Maqui en la Sierra Central: Documentos inéditos de 1907. Serie Historia No5, Marzo 1988.