



Aviso Legal

Artículo de divulgación

Título de la obra: Las políticas económicas generadas en el proceso social: 1950-1985

Autor: Amat y León, Carlos

Forma sugerida de citar: Amat y León, C. (1987). Las políticas económicas generadas en el proceso social: 1950-1985. *Cuadernos Americanos*, 4(4), 59-88.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, Año I, Núm. 4, (julio-agosto de 1987).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

LAS POLITICAS ECONOMICAS GENERADAS EN EL PROCESO SOCIAL: 1950-1985

Por *Carlos AMAT Y LEÓN*
CENTRO DE INVESTIGACIONES DE
LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO,
LIMA

1. Planteamiento teórico

EL comportamiento social de los diferentes grupos de presión a través de sus actividades de producción y distribución es un continuo forcejeo de intereses. Es evidente que el mercado es el espacio en el cual interactúan los diversos grupos de presión para intercambiar un conjunto limitado de bienes y servicios, con el objeto de extraer las máximas ventajas de los otros. Son relaciones en esencia conflictivas, ya que confrontan intereses opuestos. Unos quieren vender más caro y los otros quieren comprar más barato. Pero al mismo tiempo ambos grupos tienen en esencia relaciones complementarias porque también se necesitan mutuamente. Unos necesitan vender y los otros necesitan comprar. Para producir un bien se necesita comprar otros bienes y servicios... Y así se va estructurando toda la trama que explica la actividad económica del país y de la economía mundial.

El análisis económico, a la luz de la estructura de poder, tiene más sentido, rigor teórico y relevancia empírica. El análisis debe estar centrado en el comportamiento de los grupos sociales que interactúan dentro de las empresas y del Estado, en las actividades de producción y distribución del producto nacional.

Debe tenerse muy en claro que en la estructura de poder de una sociedad no todos tienen todas las cartas en la mano, ni todas las cartas son iguales y tampoco todos tienen las mismas cartas. La distribución del poder es desigual pero hay un continuo reordenamiento entre los distintos bloques de poder y las relaciones de dependencia de los mismos. En algunas sociedades se configura un

bloque de poder hegemónico alrededor del cual se acomodan los intereses de los otros. Este grupo es el que da el sentido histórico a los acontecimientos de esa sociedad. Tienen el control del aparato estatal con el cual legitiman y dan racionalidad a las decisiones políticas y económicas y por lo tanto a la distribución del producto nacional. El uso "legal" del aparato represivo refuerza y asegura la acumulación del capital y de los ingresos en función de sus intereses. En las sociedades modernas hay estructuras plurales de poder (bipolar o multipolar) que están en continuas alianzas y conflictos, pero siempre se configura un bloque de poder alrededor del cual gravita el funcionamiento del sistema económico, la organización política y la ideología predominante. Para identificar quiénes están en este grupo, basta con saber quiénes son los que se benefician con el sistema, para lo cual hay que observar a los que ostentan el prestigio social, el liderazgo político y la concentración de la riqueza y el ingreso.

El tener control del Estado es una necesidad imperiosa para tener mayores cartas de negociación. En efecto, se tienen ventajas estratégicas para forzar las decisiones en el sentido de sus intereses: legitimarlos y por lo tanto declarar "ilegal" lo contrario. Se quitan o minimizan competidores del juego a nombre de la ley y se la ejecuta con el amparo de la fuerza represiva que debe hacer respetar el estado de derecho. De esta manera se arremete contra el adversario, se le gana espacio de negociación y se le sustraen recursos y ganancias hasta donde éstos se dejen. No olvidemos que todos los grupos controlan recursos y sus servicios son indispensables para el funcionamiento normal del aparato económico. Su retracción puede causar escasez-desabastecimiento, obligando a aumentar las importaciones y a financiarlas con deuda externa, presión en los precios, inflación al consumidor, reclamos salariales, huelgas, incumplimiento de órdenes, pérdida de autoridad, desestabilización del régimen, transferencia del poder.

Las leyes, normas, procedimientos, restricciones, condiciones etcétera, no son absolutas y mucho menos inalterables. Son instrumentos de gobierno, manejados por alguien que tiene la potestad para gobernar, porque tuvo el poder para controlar el aparato del Estado. Este grupo de fuerza negocia sus intereses, para finalmente transar y tomar decisiones en arreglo con los otros grupos de presión.

Los actos de gobierno son presionables y de hecho son presionados. Las leyes vigentes son el resultado de la modificación de leyes anteriores, fruto de la negociación entre los distintos grupos de interés que gravitan en la vida nacional.

En toda transacción hay un espacio negociable, cuyos límites son impuestos por los recursos a distribuirse y por la fuerza negociadora de cada uno de los grupos en competencia. Estos presionan para que los acuerdos y leyes se materialicen en el sentido que convenga a sus intereses. Los distintos grupos de presión están en un continuo forcejeo para obtener mayores beneficios de los que aportan. Todos ellos ofrecen algún servicio que es necesitado por los otros. Éste es su instrumento de poder. Su fuerza negociadora o su capacidad de "palanqueo" es á determinada por la cantidad de recursos que posea para producir un bien o servicio, la eficiencia de su producción, el grado de exclusividad que tenga el primero para producir ese servicio, las posibilidades de ser reemplazado por otros grupos competidores para ofrecer el mismo servicio, la importancia y urgencia que tenga éste para aquellos grupos que necesiten utilizarlo y las alternativas que tengan estos grupos para sustituir el servicio ofrecido por el primero.

En suma el mayor poder del primero supone la mayor vulnerabilidad de los segundos. Pero, por otro lado, para que el primer grupo pueda ofrecer y cumplir con la prestación del servicio que produce, necesita a su vez el apoyo y el concurso de los bienes y servicios que ofrecen los segundos. Aquí radica su vulnerabilidad y por lo tanto la fuerza de los otros.

II. La economía internacional

Al término de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos quedaron como el poder hegemónico. Más precisamente, el gran capital de ese país proyectó una política de expansión mundial, en virtud de la cual se organizaron y distribuyeron los recursos del mundo imponiendo sus formas de producción y su estilo de vida. El ejercicio de este dominio se realizó mediante el control político de las nuevas organizaciones regionales, como fue el caso de la OEA, con el despliegue militar y naval en todos los continentes y mares del globo y con la internacionalización del capital a través de las transacciones comerciales, tecnológicas y financieras de las empresas multinacionales. Todo ello determinó la universalidad del dólar como divisa internacional.

La factoría industrial americana fue la única economía que operaba a plenitud y fue la base para emprender la reconstrucción de Europa y Japón. El dólar americano no sólo significó el medio de intercambio con aceptación universal y la unidad de medida de los precios, sino también terminó cumpliendo la función de depó-

sitos de valor para los efectos de la acumulación de reservas de los bancos centrales de los países bajo su influencia. Por todas estas razones, el sistema monetario que surgió de Bretton Woods, en julio de 1944, fue un sistema cuyo *standard* era el dólar, el cual tenía convertibilidad con el oro a un precio fijo de us \$35.00. Sin embargo, lo que realmente había sucedido fue el destronamiento de la libra esterlina por el dólar, porque Estados Unidos reemplazó al imperio inglés en el comando del sistema capitalista.

Consecuentemente, las economías del "mundo libre" demandaron dólares para financiar su reconstrucción y la expansión del comercio entre los países del área. Asimismo, los bancos centrales respectivos demandaron adicionalmente dólares para utilizarlos como moneda de reserva, al constatar la solidez, crecimiento y estabilidad de la economía de EE.UU. Por ello, la liquidez internacional tuvo como fuente principal los déficits seculares de su balanza de pagos y, por lo tanto, ejerció la capacidad de emitir dinero internacional y la distribución del mismo a través de la expansión de las empresas multinacionales, de la creación de instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y otras instituciones financieras directamente controladas por el gobierno de los Estados Unidos. El despliegue a escala mundial del complejo militar americano fue también financiado en parte por estos déficits y, más precisamente, la trágica aventura de Vietnam, en los años sesenta.

Esta política expansionista aseguró a la economía americana una era en la que el crecimiento no parecía tener límites. El ciudadano común y corriente internalizó esta realidad de tal forma que percibió el progreso como algo normal, que el futuro era predecible y que se podía tener la confianza de que el mañana siempre sería mejor. Asimismo, se acostumbró a la idea de ser el centro del mundo, alrededor del cual giraba el resto de los países.

Para que el proyecto de dominación del capital transnacional pudiera optimizar sus ganancias y asegurar su continuo crecimiento, se requería ordenar los Estados nacionales bajo su influencia, de acuerdo con las siguientes reglas de juego:

10. La empresa privada es el sujeto principal y el actor que impulsa la actividad económica.
20. Libre mercado para asegurar la circulación del capital, de las mercancías, las ganancias, la tecnología y el trabajo.
30. Libertad de prensa y propiedad privada de los medios de comunicación masiva. Esto es un instrumento poderoso para legitimar una ideología y también para moldear los patrones

y hábitos de los consumidores de acuerdo a sus particulares formas de producción.

40. El Estado tiene un papel subsidiario en la actividad económica, que debe limitarse a las siguientes funciones:

— Construcción de la infraestructura económica y de servicios para que las fuerzas del mercado operen apropiadamente.

Función complementaria, produciendo aquellos bienes de servicio que no sean atractivos para la inversión privada.

Garantía de estabilidad social, para lo cual se evita la extrema pobreza y las imperfecciones del mercado, mediante la prestación de servicios de asistencia social en salud, educación, vivienda, nutrición, entre otros.

Estabilidad política mediante la constitución de gobiernos fuertes para asegurar que los agentes económicos nacionales se sujeten a estas reglas y, más precisamente, para disciplinar a los trabajadores.

El Fondo Monetario Internacional fue creado dentro de todo este contexto para procurar que los países se adecuen al sistema de "economía libre" y ajusten su comportamiento a estas reglas de juego. Sin embargo, la dinámica misma del proceso de acumulación del capital transnacional ha generado la formación de nuevos complejos industriales que han devenido competitivos con el bloque original. Este es el caso del desarrollo industrial y tecnológico de Europa, Japón y de los recientes países en desarrollo intermedio como Brasil, México, Corea del Sur, India, Taiwán, Hong Kong. Ello ha originado, por un lado, relaciones más complejas e interdependientes, pero también ha ocasionado serias tensiones y conflictos por la competencia de los mercados y recursos. Todos ellos confrontan un mundo cada vez más limitado en recursos como resultado precisamente de la impresionante expansión de la producción del capital multinacional. Además, debemos agregar que hubo un nuevo factor de perturbación. Nos estamos refiriendo a la crisis del petróleo en 1973. Los países árabes son una nueva entidad en la estructura de poder mundial y uno de los factores más importantes en la acumulación de excedentes financieros, especialmente Arabia Saudita, Libia, los Emiratos Árabes Unidos y Qatar.

Por otro lado, es evidente la presencia del bloque socialista en la competencia mundial por recursos, y lo que es más importante, la presencia de un sistema económico como alternativa para la hegemonía mundial. Su poder de negociación ha aumentado no sólo por su crecimiento tecnológico industrial, sino también por un desarrollo igualmente impresionante de su poderío militar, hasta

equilibrar el balance atómico con los países de las "economías libres" de Occidente. El poder de la URSS y la gravitación de China son factores ineludibles en los acontecimientos del mundo contemporáneo. Asimismo, los países de Europa del Este originan alrededor del 10% de las exportaciones mundiales.

Es pues evidente que hoy día las estructuras de poder mundial no corresponden al ordenamiento a partir del cual surgió el FMI. Los hechos siguientes muestran un desorden e inestabilidad monetaria que reflejan la creciente y cada vez más conflictiva competencia de intereses entre los nuevos centros de poder que comprende el escenario internacional. Estos hechos son los siguientes:

- 1o. Han sido quebrados los dos principios básicos bajo los cuales se organizó el sistema monetario y cuyo respeto y cumplimiento debía ser garantizado por la autoridad monetaria, el FMI. Ellos son:
 - El tipo de cambio fijo y la estabilidad de las paridades cambiarias.
 - La base de oro y la convertibilidad del dólar a un precio fijo.
 - El abandono de la paridad fija y del estándar oro de manera unilateral por los Estados Unidos, que ha hecho perder la legitimidad a la competencia del FMI. La suspensión de la convertibilidad del dólar en oro por la administración del presidente Nixon en agosto de 1971 y la introducción de los tipos de cambio flotantes en 1973 por los diez más grandes países industriales, es la mayor evidencia del colapso en Bretton Woods.
- 2o. El dólar americano se devaluó de 1970 a 1978 en un 50% con relación al marco alemán y al yen; había en 1979 unos us 200 billones acumulados como reservas internacionales en los bancos centrales fuera de los Estados Unidos; el *stock* de eurodólares se ha elevado aproximadamente a us\$ 700 billones, sobre los cuales no rige ninguna autoridad monetaria para regular sus movimientos. Constituyen una sobreliquidez, sujetos a rápidos e inesperados cambios especulativos entre la banca multinacional; el endeudamiento del Tercer Mundo alcanzó el orden de los us \$800 billones, proporcionados en gran medida por la banca transnacional mediante la modalidad de créditos sindicalizados; las reservas internacionales de los Estados Unidos alcanzan un nivel de sólo 7.5% de los pasivos oficiales de este país, lo cual significa una situación financie-

ra incómoda, por decir lo menos. Si fuera el caso de un país pequeño, el FMI lo consideraría inaceptable.

30. La inflación de dos dígitos que los países de la OECD acumulan dentro del período 1976-1984 como resultado de ajuste al nuevo precio relativo del petróleo.
40. Las presiones acumulativas del costo del petróleo para los países importadores de este recurso estratégico. Estimaciones de la OECD para 1981 indicaron que la factura del petróleo será de US 60 billones, un tercio de los cuales tendrá que ser pagado por los países no desarrollados y cuya capacidad de endeudamiento está alcanzando los techos permisibles. En consecuencia, el reciclaje de las crisis del petróleo desde 1974 tendría que alcanzar un límite. Brasil, por ejemplo, tenía comprometido en ese año el 90% de sus exportaciones en el pago del servicio de la deuda y en la factura del petróleo. Un *roll-over* de su deuda es imperativo y es probable que así sea, porque las magnitudes de este país comprometen la estabilidad de los países del Grupo de los Diez.

La situación de los países del Tercer Mundo se tornó crítica porque éstos dependían de la exportación de materias primas, con precios inelásticos y cuyas cantidades exportables fueron menores por la recesión de los países industrializados.

50. Mayor concentración del capital, de la producción y del ingreso; al continuar esta situación, se fue acelerando el proceso de inflación y recesión mundial, tanto por la propia lógica con la que está operando el sistema como por la desigual distribución del poder, en virtud de lo cual se va concentrando el control de los mercados y la persistente acumulación de los flujos reales y financieros. En efecto, el capital internacional monopolístico tiene indexados sus precios de venta a sus expectativas inflacionarias. Se adaptaron con antelación a los aumentos de la OPEP y al incremento de los salarios. Estos siempre van con retraso como consecuencia de la rigidez institucional con que operan las negociaciones colectivas. La concentración de recursos financieros reales supone la pérdida de ingreso real para la mayor parte de los consumidores de otros países, quienes van reduciendo sistemáticamente su capacidad de compra. Esto explica la recesión del aparato productivo y el desempleo, lo que agudiza aún más la pérdida de ingresos, particularmente de la gran masa de trabajadores. Es obvio que la acumulación de liquidez por un pequeño número de grandes empresas y por la banca multinacional tiene como contraparte la contracción de las compras y la insolvencia de los sujetos de

crédito, y de esta forma se deteriora la normal circulación del capital y de la producción. Como el capital multinacional busca ganancias y seguridad, se orienta entonces hacia una competencia especulativa sobre mercancías como el oro, lo que origina cambios repentinos de cartera, con la compra de monedas fuertes y activos reales, lo que agudiza aún más la concentración. Todo ello determina una nueva ola de aumentos en los precios del oro y nuevas devaluaciones monetarias y genera nuevas expectativas inflacionarias. La desconfianza se hace más profunda y los conflictos sociales y políticos se van agudizando.

Si bien están actuando todas estas fuerzas, el sistema también tiene capacidad de adaptación y de reajuste. Una prueba de ello ha sido la manera como se han reciclado los petrodólares desde 1974 hasta la fecha, a través del endeudamiento de los países importadores y de la mayor eficiencia de los países desarrollados, especialmente Alemania y Japón. De esta manera, ha sido posible mantener la demanda agregada mundial de acuerdo con la capacidad productiva de todo el sistema. Sin embargo, el futuro no es tan promisorio, en la medida que no es posible un mayor endeudamiento de muchos países y, por otro lado, los incrementos de productividad de los países desarrollados son cada vez más difíciles bajo los actuales regímenes políticos.

Por todo ello, el futuro es preocupante en la medida que la recesión, discutida anteriormente, no solamente es un fenómeno que tiene una base social y política, sino que también genera mayores conflictos y desarticulación en el sistema social y en la legitimidad política de los gobiernos en turno. La historia nos indica que estos conflictos resultan en grandes movilizaciones sociales y protestas populares y terminan conformando un escenario en el cual el "orden" y la "paz social" se toman realidades cada vez más raras y aparecen como los objetivos más deseados por la población.

Pero el descalabro del sistema y la aparición de regímenes fascistas no son resultantes fatales ni necesarios, a pesar de que en la historia abundan estos ejemplos. El equilibrio atómico y la probabilidad de un holocausto generalizado obligan a pensar en fórmulas más racionales y humanas. Se tienen que reciclar los excedentes de los petrodólares y de los países desarrollados hacia los países pobres que están al borde de la insolvencia, a través de otro sistema financiero que canalice préstamos a largo plazo, con varios años de gracia y tasas de interés escalonadas de acuerdo con

el incremento en la productividad de los países como resultado de sus planes de crecimiento. Esto supone que los que ostentan recursos reales en términos de capacidad productiva de bienes de capital, tecnología, *know how*, liquidez, tienen que estar dispuestos a aceptar, en el período inmediato, tasas de rentabilidad menores, asumir mayores riesgos y abrir contractualmente sus mercados para hacer viable la expansión con estabilidad de los países del Tercer Mundo. Un nuevo orden internacional puede garantizar crecimiento y paz para todos.

III. Antecedente histórico

DURANTE la Segunda Guerra Mundial el Perú era un país esencialmente rural (85%) donde dos tercios de la población vivían en las laderas de la cordillera andina. Sólo Lima podría ser considerada una ciudad moderna, de acuerdo con la época, y vinculada al sistema internacional con los servicios básicos urbanos.

Esta ciudad tenía, en 1940, 600 mil habitantes y constituía sólo el 10% del total de 6 millones de habitantes. Cabe señalar que el segundo poblado en tamaño era Arequipa, con 88 mil habitantes; y otros seis poblados, en el orden de 30 mil habitantes. Todos ellos apenas sumaban un 5% adicional de población urbana.

Es importante señalar las dimensiones y la dinámica de la población peruana, para entender el proceso social y el contenido de las políticas económicas que se han aplicado. Se constata, por ejemplo, que durante los siglos xvii y xviii el Perú tuvo una población estacionaria en el orden de 2 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 0.03%; en el siglo xix (de 1800 a 1876), la población se incrementó en 700 mil habitantes y creció con una tasa promedio anual de 0.4%. En la primera parte de este siglo (1890-1940) esta tasa de población alcanzó el 1.7%. En 1940, según indica J. Wicht,* el producto *per cápita* en Latinoamérica era de us \$300 y Perú no alcanzaba los us 250; el 89% de la población no había terminado la instrucción primaria; el 57% era analfabeta y el 35% de los peruanos no hablaban ni entendían el castellano. Por otro lado, la esperanza de vida al nacer era de 36 años; tres cuartas partes de la fuerza laboral trabajaba en el agro; los obreros industriales eran veinte mil y sólo había dos mil universitarios.

* Juan Julio Wicht, *La situación demográfica en el Perú*, AMIDEP, 1980.

IV. La economía liberal

LA estructura productiva dependía principalmente de las actividades primarias y las exportaciones de los productos agropecuarios y mineros. Ello se muestra en los dos cuadros siguientes:

COMPOSICION SECTORIAL DEL PBI

Sectores	A ñ o s		
	1950	1955	1960
Agricultura	23	21	21
Pesca			2
Minería	4		7
Manufacturas	14	15	17
Otros	59	58	53

FUENTE: Banco Central de Reserva del Perú. Cuentas Nacionales.

ESTRUCTURAS DE LAS EXPORTACIONES

Productos	A ñ o s		
	1950	1955	1960
Algodón y azúcar	50.5	38.8	28.8
Lana y café	4.6	5.1	5.9
Pesca	2.9	4.4	11.5
Metales	21.1	34.7	44.0
Petróleo	13.1	8.2	4.1
Manufacturas			0.6
Otros	7.8	8.8	5.1
Total	100.0	100.0	100.0
Ingresos en US \$ (millones)	380	571	809

Los protagonistas hegemónicos del sistema económico fueron aquellos que controlaban el sector externo por ser éste el generador de excedentes y el que imponía un determinado patrón de acumulación. En consecuencia, son los empresarios del algodón y del azú-

car, a través del sistema de hacienda y, por otro lado, las empresas mineras controladas por capital extranjero, los que generan las divisas y los principales financiadores del presupuesto público.

En este contexto, el liberalismo económico es la ideología predominante y se instrumenta la política económica acorde con los intereses y el poder de este grupo primario-exportador. Estos intereses penetran todas las esferas e instancias del Estado y estructuran un Estado liberal; difunden y legitiman la ideología liberal y decretan e imponen leyes para formalizar el funcionamiento del Estado y las instituciones para normar el comportamiento de los individuos.

Se requiere, por lo tanto, que todo sea mercancía y sujeto a transacción; que se garantice la libre circulación de las mercancías y de las ganancias; que todo individuo pueda ser propietario y que la propiedad de las mercancías sea un hecho indiscutible, asegurado y fomentado por el sistema. Es decir, que las libertades individuales, el derecho a la propiedad y la libre circulación de las cosas y de las ganancias son los pilares del sistema. Es el reino del individuo y su propósito son las ganancias. La suma de todo ello es el bienestar general.

El Estado es la autoridad que protege y garantiza los derechos y la libertad de los individuos; respeta y fomenta la propiedad y aplica la fuerza para garantizarla. Asimismo, arbitra el intercambio de las mercancías y legaliza las transferencias de propiedad. El Estado es el gendarme que asegura y fomenta estas relaciones.

Al margen de todas estas preocupaciones está el hecho de que no todos los individuos son propietarios, ni todas las propiedades tienen los mismos recursos, ni todos los recursos tienen la misma productividad, ni tampoco todos los recursos y los bienes producidos con ellos tienen los mismos precios, ni los mercados correspondientes experimentan el mismo crecimiento. Vale decir que no todos los individuos tienen la misma riqueza ni la misma capacidad de crecimiento y, por ello, se generan desigualdades en la acumulación del capital y del ingreso.

La política económica liberal se impone en la década de los cincuenta. En efecto, se aplica la libertad de comercio exterior irrestricta, existe libre cambio de moneda extranjera, se alienta e incentiva la inversión extranjera --Código de Minería. Incluso se firman contratos con el capital extranjero con cláusulas específicas para asegurar la repartición de sus utilidades y se les otorga cláusulas de salvaguarda contra cualquier modificación tributaria que se aplique en el futuro. Es decir, se les garantiza estabilidad legal.

V. La economía populista

EN la segunda parte se analizó el desarrollo del escenario internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos surge como el país hegemónico con su aparato industrial y con el impulso de la nueva revolución tecnológica, que es la que penetra y domina los mercados mundiales. En efecto, la revolución automotriz y de maquinaria pesada, la química y petroquímica, la electricidad y telefonía producen y exportan un nuevo conjunto de bienes y servicios que cambian la organización misma de la sociedad. Las fábricas, las oficinas, las viviendas, el transporte, las escuelas, en fin, las ciudades... se toman diferentes.

Transferir esta nueva manera de vivir al Perú es muy costoso y requiere además divisas, conocimiento, capacidad empresarial, financiamiento externo, entre otras cosas. Sin embargo, el Estado con las rentas del comercio exterior, la inversión extranjera y las ganancias de las haciendas comerciales, sólo alcanzó a capitalizar y modernizar Lima metropolitana y, en menor medida, algunas otras ciudades provincianas. La migración del campo a la ciudad y, particularmente, la concentración en Lima, originó un intenso proceso de urbanización y desruralización que cambió profundamente la sociedad peruana. La revolución química no sólo mejoró la productividad del campo para obtener más alimentos en los países desarrollados (fertilizantes y pesticidas), sino también contribuyó al progreso de la medicina y de la industria farmacéutica. Estos últimos hechos revolucionaron la salud preventiva; las vacunas y el saneamiento ambiental mejoraron masivamente las condiciones sanitarias de la población y originaron una drástica disminución de la tasa de mortalidad, particularmente la infantil.

En la década de los años cincuenta se inicia una de las más importantes expansiones demográficas, sin precedentes en la historia de la humanidad. Efectivamente, la tasa de crecimiento de la población se acelera al 2.6% durante las décadas de los cincuenta y sesenta y el aumento de población adquiere caracteres explosivos en Lima y en algunas otras ciudades, porque experimentan, además, la presión de la migración rural.

Es importante señalar que el proceso migratorio se acelera y se torna masivo, afectando todo el espacio nacional. Este proceso es el resultado de la concentración de la inversión pública para mejorar la infraestructura, las condiciones de vida y las oportunidades de trabajo en Lima. Además, en esta época se expanden los sistemas de comunicación y se difunden masivamente en el mercado los radios y televisores. Basta señalar que Lima casi triplicó su po-

blación en veinte años —1940-1961. Es decir que en cuatrocientos años alcanzó 618 mil habitantes y en estas dos décadas aumentó dos veces esta cifra y llegó a una población de 1 780 mil habitantes. Las otras diez ciudades crecieron una vez y media; en cambio la población rural se mantuvo casi estacionaria en niveles absolutos.

El intenso proceso de urbanización y de modernización de estas ciudades originó, a su vez, un proceso de diferenciación social que fortaleció la empleocracia, los profesionales y la proliferación de gran diversidad de pequeños y medianos negocios en el comercio y en los servicios. Efectivamente, la mayor aglomeración urbana, la modernización del aparato productivo, la inversión extranjera como punta de lanza de transferencia de capitales y tecnología, la formación de una incipiente burguesía industrial nacional, generaron una diferenciación social más compleja. Todo ello estimuló reivindicaciones de diverso tipo para obtener mejores condiciones de vida en las ciudades y un mayor acceso a los bienes y servicios que esa revolución tecnológica les ofrecía.

El Estado fue forzado a satisfacer esos reclamos mediante la prestación directa de esos servicios y la financiación de un mayor acceso de la población urbana a los productos de primera necesidad. Por ello, tuvo que ofrecer y ampliar los servicios de educación, salud, seguridad social, transporte urbano, construcción y financiamiento de viviendas y los servicios de agua y desagüe. También tuvo que construir la infraestructura mayor para capitalizar, modernizar e integrar el país. Empezó proyectos de construcción de grandes obras de irrigación, electricidad y carreteras.

Asimismo, el Estado se vio forzado a subsidiar los alimentos de consumo masivo que es base de la dieta popular urbana: pan, fideos, leche, aceite, arroz. En el manejo de los instrumentos de política económica, se tiende a controlar el tipo de cambio y a sobrevalorar la moneda nacional respecto del dólar; las tasas de interés fueron sistemáticamente negativas, la tributación fue indirecta y con una amplia y variada gama de exoneraciones, lo que resultó en una baja presión tributaria y gravitó sobre una muy reducida base de contribuyentes. En la política de empleo, se presionó para lograr la estabilidad laboral y aumentos generalizados en los sueldos y salarios; pero principalmente el Estado se caracterizó por su proclividad a ser un activo e indiscriminado empleador.

La mayor aglomeración de la población en algunos centros poblados peruanos, principalmente Lima, conformó una masa crítica importante de consumo de bienes y servicios vinculados al modo de vida de la ciudad. Fue constituyéndose, por lo tanto, un mercado con tamaños suficientes para hacer viables industrias con escalas

competitivas. Por otro lado, los nuevos cuadros profesionales y la penetración de capital extranjero fomentaron el surgimiento de nuevos grupos empresariales para construir industria en el país. Es explicable, por lo tanto, que en el Perú apenas pase una ley de desarrollo industrial en 1959 y se aplique en 1961.

Otro hecho estructural de importancia en este período es la pérdida de poder relativo de las haciendas de la Costa en la generación de divisas. La inversión extranjera en la gran minería y la súbita expansión de la industria de harina de pescado en los años sesenta aumentaron las exportaciones. El incremento de la demanda de alimentos en la ciudad no fue acompañado por el mismo dinamismo en la producción agropecuaria. Las demandas sociales urbanas sobrepasan largamente la capacidad de respuesta del Estado y de la oligarquía agraria que controlaba la tierra para producir divisas, empleo e ingresos de manera estable y creciente.

Esa brecha de recursos y la insatisfacción de las necesidades urbanas radicalizaron a los grupos intelectuales, sindicales y a la empleocracia en general. Por otro lado, la masa campesina cada vez era más consciente y estaba más enterada de la modernización de los centros poblados del país, constataba su creciente pobreza y explotación con referencia a las relaciones laborales y a los derechos conquistados por el movimiento sindical en los centros mineros e industriales. Asimismo, se fueron alcanzando mayores niveles de educación, facilitados por la gratuidad de la enseñanza primaria, secundaria y universitaria y por el desarrollo de los medios de comunicación de masas y la radicalización de los universitarios. Todo ello brindó las condiciones para exigir la reforma agraria y la nacionalización de los medios de producción, particularmente de la inversión extranjera, que controlaba el sector externo.

Al inicio de la década de los sesenta, en las elecciones de 1961 y 1963 había casi consenso en las exigencias sobre los siguientes puntos:

- a) Reforma agraria.
- b) Nacionalización de la International Petroleum Company y de las minas de Cerro de Pasco.
- c) Fortalecimiento del Estado como agente motor del desarrollo nacional.
- d) Industrialización para modernizar el país.

Ya estaban maduras las condiciones para implementar el modelo de sustitución de importaciones. La política económica acorde con este proceso fue la siguiente:

a) *Sector externo:*

- Tipo de cambio fijo y sobrevaluado.
- Aranceles altos y prohibición de importaciones para proteger la industria nacional.
- Exoneración arancelaria y tributaria para abaratar los costos de las importaciones de bienes de capital e intermedios.

b) *Financiero:*

Facilidades de financiamiento de largo plazo con créditos subsidiados en las tasas de interés.

c) *Fiscal:*

- Exoneraciones tributarias a la reinversión industrial.
- Gasto público en inversiones para infraestructura industrial: energía, carreteras, parques industriales.

d) *Precios:*

- Control de los precios de los bienes-salario, particularmente los alimentos, y subsidios a los mismos.

e) *Laboral:*

Fortalecimiento de los sindicatos y de la negociación colectiva.

La economía velasquista

NO fue suficiente el desarrollo de la clase política, ni la organicidad de los partidos políticos, ni la cultura democrática de los ciudadanos, ni la capacidad y eficiencia empresarial, para procesar el impresionante reto social que impuso esa nueva población urbana y la radicalización de los campesinos. El andamiaje democrático y la capacidad del Estado no fueron capaces de adecuarse y responder con efectividad a ese reto.

La *impasse* se resuelve con la intromisión castrense en el manejo del Estado y la imposición de un sistema de decisión autoritario, vertical y centralizado con el objeto de procesar las reformas estructurales penosamente discutidas y alenadas desde la década de los años treinta, pero frustradas en su realización. El proyecto consistió, básicamente, en el control de la economía por el Estado nacional: la nacionalización de las empresas extranjeras que controlaban la

exportación de los recursos naturales, los servicios urbanos y la banca comercial, el control del comercio exterior, la estatización parcial del sistema financiero, la reforma agraria, el control de los medios de comunicación, la construcción de grandes proyectos de infraestructura agrícola y eléctrica, la formación de empresas mineras, industriales, agrícolas, de comercio y servicios, la participación de los trabajadores en las empresas a través de las comunidades laborales. Asimismo, se redefinió la política exterior para lograr mayores espacios de autonomía con los poderes centrales y vincularse en mejores términos con el sistema internacional. El manejo de los instrumentos de política económica se encuadró, más bien, dentro de un planteamiento populista

Pero también fue un proyecto castrense. En efecto, las Fuerzas Armadas consiguieron una mayor profesionalización y un mejor equipamiento. Todo ello significó la asignación de importantes recursos presupuestales.

Indudablemente, el resultado de toda esta experiencia significó para el Estado un cambio impresionante en su naturaleza, en sus dimensiones y en su gravitación sobre todo el sistema económico, social y político. No sólo se expandió el gobierno central en sus organigramas y funciones, sino también en su capacidad legal y administrativa para regular el sistema económico. Asimismo, los ministerios ampliaron y diversificaron sus responsabilidades como agencias económicas, al tener que producir bienes y servicios. Es decir, procesaron recursos con vistas a satisfacer las demandas de determinadas clientelas, como cualquier empresa, pero bajo las normas y limitaciones de un ministerio.

Las empresas públicas constituyen, sin lugar a dudas, un cambio estructural en el sistema económico. Son los agentes económicos más importantes, después del gobierno central, como utilizadores y generadores de recursos. Asimismo, hay algunas nuevas unidades de gestión pública que tienen significación, tales como la seguridad social —importantísima dentro del sistema financiero—, las corporaciones departamentales, los proyectos especiales de colonización, entre otros. En todos ellos descansa la acumulación de capital en infraestructura social y económica.

Estructura económica

EN los siguientes cuadros se aprecia la confirmación de las tendencias estructurales que estaban en curso. La agricultura, en efecto, declina tanto en el sector productivo como en su importancia

para generar divisas y, por otro lado, el dinamismo del sector industrial y su incipiente contribución a las exportaciones a partir del año 1970. En este sentido, el poder económico y el dinamismo productivo se desenvuelven y concentran en el ámbito urbano, particularmente en Lima metropolitana, donde se localiza el 70% de las plantas industriales y el mercado para estos bienes.

COMPOSICION SECTORIAL DEL PBI
(porcentaje)

<i>Sectores</i>	<i>A ñ o s</i>		
	1965	1970	1975
Agricultura	14.5	14.7	12.1
Pesca	1.6	2.2	0.7
Minería	6.8	7.1	5.7
Manufacturas	23.7	24.7	26.1
Otros	65.0	66.9	64.0

ESTRUCTURAS DE LAS EXPORTACIONES
(porcentaje)

<i>Productos</i>	<i>A ñ o s</i>		
	1965	1970	1975
Algodón y azúcar	18.6	11.2	24.2
Lana y café	5.7	4.6	3.8
Pesca	27.8	32.2	12.6
Metales	42.1	45.6	44.3
Petróleo	1.4	0.7	3.1
Manufacturas	0.6	1.5	7.2
Total	100.0	100.0	100.0
Ingreso en US \$ (millones)	1 397	1 687	3 896

FUENTE: Memoria del Banco Central de Reserva del Perú.

La política económica velasquista fue una intensificación del modelo estructural pro-urbano e industrial aplicado en la década de los sesenta. Se profundizó el proteccionismo y se llegó en algunos casos hasta a una prohibición absoluta para importar. El pago de la tierra expropiada a los antiguos hacendados tiene un sesgo también pro-industrial, en la medida que admitía los bonos de la deuda agraria como contraparte para la inversión en este sector. Asimismo, se incursionó en sistemas y mecanismos de control de precios más rígidos y con mayor cobertura en los bienes y servicios. Los errores graves de esta estrategia fueron los siguientes:

- 1) Se financió el crecimiento industrial a cualquier costo, de modo que el peso de los mayores gastos de inversión y subsidios y los menores ingresos —exoneraciones tributarias— recayó en el fisco. Los crecientes déficits fiscales se cubrieron con mayores niveles de deuda externa e inflación interna.
- 2) No hubo selectividad en el tipo de industria que se quería instalar, de acuerdo a criterios económicos de largo plazo, como el lograr eficiencia en términos de valor agregado, integración interindustrial e intensidad en el empleo. Asimismo, no se exigió competitividad tecnológica en costos y calidad con el mercado internacional. Es decir, se industrializó a cualquier costo y sin exigir eficiencia e integración con el resto de la economía.
- 3) En cambio, sí hubo selectividad en el logro de resultados contrarios a los deseados por la instrumentación de la política macroeconómica. Se premia al factor capital y el uso de insumos y equipos importados al abaratar el crédito y el valor de la divisa. Se termina entonces por instalar una industria intensiva en capital y muy dependiente del mercado internacional. No absorbe el empleo esperado y, por otro lado, se estructura una nueva vulnerabilidad externa, al importar más insumos y bienes de capital y al no instalar una industria orientada a los mercados internacionales. El resto de la economía tiene que generar esas divisas y el financiamiento para sostener el crecimiento de la industria nacional.
- 4) También es contradictoriamente selectiva en su localización en Lima y en la producción de bienes orientados hacia los estratos de mediano y alto ingreso, como automóviles y electrodomésticos. La agroindustria, si bien es de consumo más extendido, es inducida a vincularse con los agricultores extranjeros, al premiar los alimentos importados con el tipo de cambio sobrevaluado y con el financiamiento externo subsidiado. Y además subsidios adicionales del tesoro para reducir aún más el

costo de estos alimentos en la canasta familiar de la población urbana.

- 5) Se instala una industria no competitiva con los mercados externos al asegurarle el mercado interno sin mayores exigencias de calidad y metas para reducir los costos unitarios. Por otro lado, el Estado instaló un sistema de control de precios, de normas técnicas y licencias previas para obtener divisas e importar, introduciendo elevados costos administrativos y de tramitación. Todo ello determina que la competitividad en los mercados externos se adquiera mediante mayores subsidios financieros como el Certex. Lo importante, sin embargo, es remarcar que la industria se tornó la mayor usuaria neta de divisas y vulnerable a la crisis de balanza de pagos, uno de cuyos factores determinantes es precisamente este modelo industrial.
- 6) La urbanización y, particularmente, el impresionante crecimiento de la población de Lima metropolitana, fueron estimulados y complementados por este proceso de industrialización. Los efectos multiplicadores de la industria son factores aglomeradores de población en los lugares donde se localiza. Y, por lo tanto, esta población urbana se constituye en un grupo de presión preponderante en la asignación de los recursos del Estado y de la economía del país.

En resumen, esta estrategia de industrialización para desarrollar y modernizar el país exigió una transferencia importante de recursos, en soles y dólares, a costa del sacrificio y del abandono de la población rural y de la descapitalización de la actividad agrícola. Sin embargo, es muy importante subrayar la trascendencia que tiene la reforma agraria ejecutada durante el gobierno militar del general Velasco. Puede decirse que este proceso significó la cancelación histórica del sistema de hacienda y de la categoría social de hacendado y además significó una masiva transferencia de la tierra. Se transfirió el 47% de la tierra cultivada bajo riego, 28% de secano y 35% de los pastos naturales. La proporción complementaria estaba en manos de los pequeños productores agrícolas (minifundios).

La estructura empresarial ha sido transformada en cooperativas, empresas asociativas (SAIS) y organizaciones de pequeños y medianos agricultores. En el interior de estas empresas, bajo el control de los antiguos trabajadores, se ha producido una dinámica laboral y gerencial muy conflictiva.

VI. La economía de la crisis

LA población aceleró más su crecimiento en las décadas de los años 1960 y 1970 y alcanzó una tasa de 2.8% pasando de un total de 10 millones en 1961 a 17 millones en 1981.* Pero el mayor problema, según se indicó anteriormente, era que el crecimiento de Lima metropolitana y de las otras ciudades del país continuó con un ritmo explosivo. Efectivamente, Lima en estas dos décadas vuelve a triplicar su población; es decir, esta ciudad tiene que soportar un incremento absoluto sobre el 1 700 000 personas que tenía en el año 1961, 3 200 000 adicionales. Igual cosa sucede con otras doce ciudades, las que presentan incluso tasas mayores a las de Lima (en el orden del 6%), aunque sobre bases menores. Así por ejemplo, estas doce ciudades tenían 870 000 habitantes en 1961 e incrementan en términos absolutos a 1 730 000 habitantes alcanzando, por tanto, en 1981, una cifra total de 2 600 000. En cambio la población rural aumenta ligeramente de 5 000 000, en 1961, a 6 200 000, en 1971, con una tasa promedio anual del 1%.

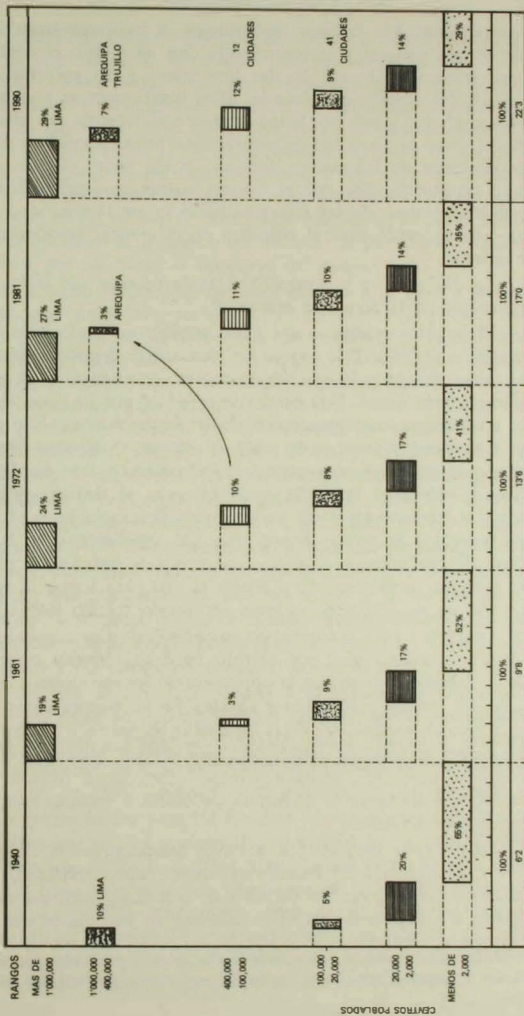
Es evidente que esta población concentrada en algunas ciudades constituye igualmente una masiva presión de demandas por servicios urbanos, vivienda, alimentos y empleo. Asimismo, es importante remarcar que cualitativamente esta población iba experimentando mayores niveles de educación, vinculaciones con el sistema nacional, mayor organicidad en sus instituciones. Y, sin lugar a dudas, mayor conciencia de sus condiciones de vida, de sus aspiraciones y de sus derechos, particularmente cuando se vive dentro de un proceso motivado por una gran retórica revolucionaria como fue el período velasquista; pero también constatando la erradicación de la oligarquía terrateniente, la nacionalización del capital extranjero y el acceso a la participación laboral en la gestión, propiedad e ingresos de las empresas modernas y del capital nacional.

Todo este nuevo proceso sociopolítico amplió la capacidad de gasto y uso de los recursos internos y externos del país, y generó brechas en las cuentas fiscales, ahorro-inversión y en la balanza de pagos. Es más, la eficiencia de su manejo compromete la productividad de todo el sistema y de su capacidad de crecimiento en el largo plazo. Ahora bien, en la medida que su gestión adolecía de serias deficiencias y que el manejo macroeconómico y financiero fue incoherente, la inflación se impulsó hasta alcanzar los tres dígitos. Sin embargo, este resultado no tenía que ocurrir fatal y ne-

* Estos datos corresponden a los Censos de Población realizados en 1961-1981.

Gráfico No. 1

POBLACION:
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION SEGUN EL TAMAÑO DE LOS CENTROS. POBLACION PARA LOS AÑOS 1940, 1961, 1972, 1981 Y PROYECCIONES A 1990



FUENTE: INE. - CENSOS DE POBLACION 1940-1981.
 PROYECCIONES A 1990.

cesariamente. Los cambios estructurales se realizaron hasta 1975 y de ahí en adelante han transcurrido diez años bajo el control de otro gobierno militar (Morales Bermúdez) y del gobierno democrático del arquitecto Belaúnde. Ellos justificaron su presencia en el poder, el primero por golpe interno y el segundo por elecciones libres, como la necesidad de superar los errores cometidos y mejorar la eficiencia de las nuevas instituciones. El hecho es que esto no sólo no ocurrió, sino que el manejo institucional subsiguiente del gobierno central de las empresas públicas, de la seguridad social, empeoró y profundizó el desorden en el manejo económico y financiero.

La dinámica de la economía a través de estos dos ciclos puede resumirse de la siguiente manera:*

El impulso expansivo del gasto público, particularmente de la inversión (1971-1975), origina un crecimiento desproporcionado de la demanda agregada en relación con el crecimiento de la producción nacional (PBI). Esta brecha se resuelve, por lo tanto, mediante un incremento impresionante de las importaciones. Este esfuerzo económico no tiene su correlato en un mayor esfuerzo financiero para aumentar el ahorro interno. Por el contrario, éste pierde incentivos y reduce su nivel. Se apela entonces al financiamiento externo en un entorno hostil hacia el país (expropiaciones al capital extranjero) y se recoge dinero caro. Esta incoherencia en la estrategia de crecimiento condujo a una crisis de balanza de pagos y el gobierno se vio forzado a acudir al FMI para lograr la refinanciación de su deuda y continuar recibiendo crédito fresco.

De 1976 a 1978 se ingresa en un período de ajuste de cuentas en los términos impuestos por el FMI. Es decir, drástica contracción de la demanda a través de la aplicación de los mecanismos de mercado por medios monetarios y fiscales. Se incrementa abruptamente el tipo de cambio, las tasas de interés, el precio y las tarifas de los bienes y servicios estratégicos que estaban subsidiados: combustibles, alimentos, servicios públicos. Este *shock* recesivo incrementa violentamente la estructura de costos e impulsa una nueva escalada de inflación.

En el lapso 1979-1982 se revierte drásticamente el ciclo anterior y se ingresa a un período expansivo, como resultado, principalmente, del ingreso no previsto de cuantiosos recursos externos debido al igualmente dramático aumento de los precios del cobre,

* En el documento "Economía de la crisis", publicado por la Fundación Friedrich Ebert, 1978, se analiza con mayor profundidad este proceso.

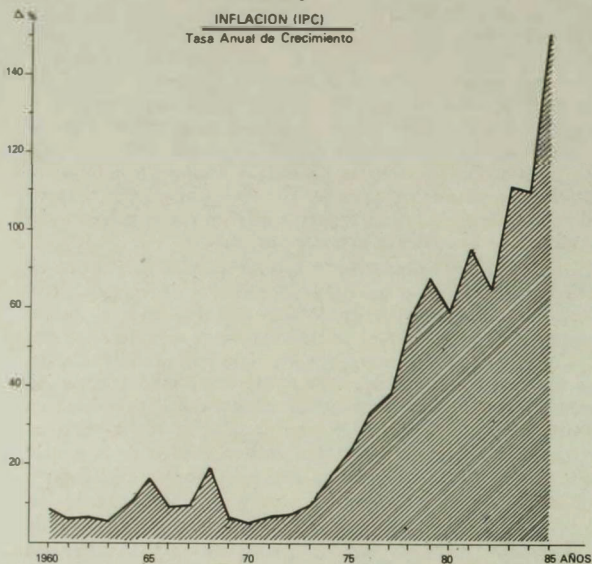
plata y petróleo. Además, coincide, en el caso del Perú, con el inicio de la exportación de petróleo y la producción de nuevas minas. Ello permitió cerrar todas las brechas financieras y fortalecer las reservas internacionales en 18 meses. La ascensión al poder del arquitecto Belaúnde, en julio de 1980, constituyó un factor expansivo, en la medida que el eje de su política era reactivar la economía para generar un millón de empleos, a través de la inversión en la construcción de carreteras, viviendas y continuar con los grandes proyectos que estaban en curso. Ello fue facilitado por el apoyo casi incondicional de la banca internacional al nuevo gobierno democrático, por lo menos al comienzo del mismo.

Este impulso reactivador fue muy efímero y se pasó a una situación muy crítica. Nuevamente la incoherencia de la política económica —no se aprendió la lección— se manifestó en lo siguiente: se estimuló el gasto fiscal y no se aplicó una sustantiva reforma tributaria; se decidió una inoportuna y repentina liberalización del comercio exterior, conjuntamente con un retraso cambiario; se iniciaron grandes proyectos de vivienda urbana, con el subsidio a un reducido número de familias de clase media, y se construyeron carreteras simultáneamente en muchos frentes, además de la gestión indisciplinada y negligente de los grandes proyectos iniciados por el gobierno militar (hidroeléctricas e irrigaciones) y de las empresas públicas. Todo ello contribuyó a profundizar los desequilibrios de la economía. Hay que advertir que sumados a la mala gestión económica surgieron factores adversos como la reducción de los precios de las materias primas en el mercado internacional a su tendencia secular, la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros y las catástrofes naturales ocurridas en 1983.

Finalmente, se repite la historia y la balanza de pagos hace crisis, pero sobre un país agobiado y agotado por la acumulación de una inflación y desempleo crecientes, hasta llegar a la insolvencia financiera frente a los acreedores de la deuda externa. El país, desde julio de 1984, no paga ni el principal ni los intereses.

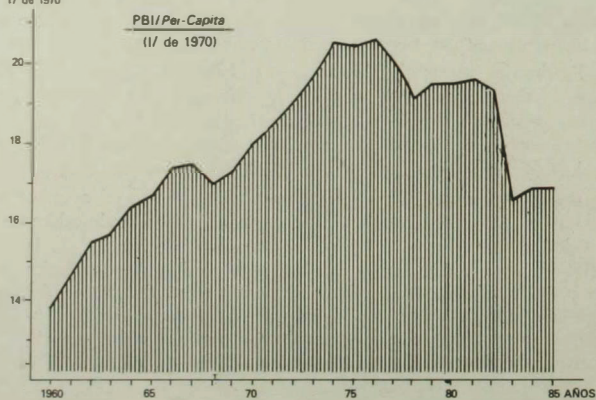
Las consecuencias para las familias peruanas y para el aparato productivo que emplea y genera ingresos para la masa trabajadora, son devastadoras. En la Gráfica 2 se observa la aceleración de la inflación hasta niveles nunca alcanzados en la historia económica del país. La pérdida consiguiente de la capacidad de compra del ingreso de los trabajadores y el incremento del número de trabajadores que no tienen un empleo estable redujeron considerablemente el mercado interno y agudizaron los conflictos sociales.

Gráfico No. 2
INFLACION (IPC)
Tasa Anual de Crecimiento



1/ de 1970

PBI/Per-Capita
(1/ de 1970)



A lo largo de toda esta crisis, se aprecia no sólo el efecto del mercado internacional y las limitaciones teóricas y técnicas del FMI, sino, principalmente, el mal manejo político de la economía del país. No sólo hubo mal manejo macroeconómico y financiero, sino que tampoco se corrigieron ni repararon las deficiencias que resultaron de las reformas estructurales señaladas anteriormente.

La estructura económica

COMO se aprecia en los cuadros, la aplicación de la política de sustitución de importaciones suponía la pérdida relativa de la rentabilidad de la agricultura, su descapitalización y su eventual estancamiento. Por otro lado, la transferencia de recursos hacia la industria le proporcionó una rentabilidad por encima de los aumentos de su productividad (rentas), con lo cual se la capitalizó y se la hizo crecer, reemplazando a la agricultura como el principal sector de producción de bienes. Asimismo, la industria aparece en estos años como un importante exportador que representa algo más de la quinta parte del ingreso de divisas. En el siguiente cuadro se muestra para cada uno de los sectores analizados el número de veces en que ha aumentado la producción y el empleo generado por cada sector entre 1950 y 1980.

<i>Sectores</i>	<i>Número de veces</i>	
	<i>Producción</i>	<i>Empleo</i>
Agricultura	2.0	1.3
Minería	6.8	2.4
Manufactura	6.1	2.2
Gobierno	3.3	2.7
Servicios	4.5	4.3
PBI	4.1	2.0

Este cuadro corrobora las conclusiones anteriores sobre el estancamiento de la agricultura en relación con las manufacturas y, por otro lado, la reducida generación de empleo de manufacturas respecto del crecimiento de su producto. En efecto, mientras éste aumentó seis veces, el empleo sólo se incrementó dos veces durante dicho período. Realmente fue el sector servicios el que ha dado ocupación a la gran masa de nuevos trabajadores incorporados al mercado laboral. Este sector se ha hipertrofiado y ha devenido el sector informal de la economía urbana.

VII. Las políticas económicas alternativas

LAS consecuencias de esta crisis son la mejor evidencia de la existencia de profundas distorsiones estructurales en el sistema productivo y en los mecanismos de distribución del ingreso y del consumo. Asimismo, ha sido manifiesta la incapacidad del Estado para gobernar un proceso económico que garantice el crecimiento del producto de manera balanceada y genere un mayor ingreso real y mejores niveles de vida para toda la población de manera sostenida. Contrariamente a este propósito, lo que resultó fue una prolongada y creciente inflación y recesión.

Ante esta situación la teoría de la dominación y dependencia, es decir, la interpretación latinoamericana del imperialismo, criticó agudamente, tanto en el terreno político como en el académico, la relevancia y eficacia del modelo de sustitución de importaciones. Aseguraba que el intercambio desigual y la división internacional del trabajo en los mercados mundiales serían perjudiciales para las economías subdesarrolladas, pequeñas y dependientes, como la nuestra. Por otro lado, anotaba que la intromisión del capital financiero e industrial, en colusión con la débil burguesía nacional, originaría una mayor concentración de los ingresos y una extranjerización de los estilos de vida y de los hábitos de consumo y una desnacionalización del Estado. Finalmente, la sustitución de importaciones se percibía también como una sustitución en las formas de dominación, a través de los mecanismos de transferencia tecnológica, de los servicios gerenciales, de los mecanismos financieros, y, por lo tanto, de un nuevo tipo de importaciones para sostener los nuevos modelos de vida y la modernización de la industria.

Si bien se ha observado que gran parte de estos temores cobraron realidad en el caso peruano, particularmente en el desarrollo industrial, también se ejecutaron muchos de los postulados fundamentales de esta teoría, como fue la masiva reforma agraria, la racionalización del capital extranjero en la explotación de las materias primas y el control del sector externo, el crecimiento impresionante del Estado en su capacidad de gestión y regulación del sistema, como empresario de minas, industrias básicas, servicios, y en el control del sistema financiero.

El modelo monetario

LA otra alternativa, siempre vigente para resolver esta crisis, era recordar las viejas ideas del liberalismo económico, pero formuladas

con un andamiaje teórico más elaborado. Éstas explican que la causa de la crisis es precisamente la intervención del Estado, que por definición es ineficiente y origina graves distorsiones en el mercado para cumplir su función de establecer los precios reales. Es con estas señales que los agentes económicos asignan sus recursos con el objeto de maximizar sus necesidades (consumo) o sus ganancias (utilidades). Esta interferencia ocasiona ineficiencias en todo el sistema.

Por otro lado, se percibe un mundo con comportamientos monetarios homogéneos, en virtud de lo cual se asume que el poder de compra de paridad es similar a la tasa de inflación y que ésta es igual a la inflación mundial más la devaluación del tipo de cambio de la moneda nacional. El segundo supuesto es la existencia de relaciones estables entre la demanda y el ingreso y ésta, a su vez, está vinculada directamente a la oferta monetaria. El tercer supuesto postula una identidad en la que la oferta monetaria es igual a la suma de las reservas internacionales más el crédito doméstico.

Aceptados los tres postulados anteriores, se espera que si hubiera un exceso de crédito interno se ocasionaría aumento en la demanda, se reducirían las exportaciones, aumentarían las importaciones y disminuirían las reservas. Este último hecho disminuiría la oferta monetaria y contraería la demanda y los precios a su nivel anterior, restituyendo el equilibrio en la balanza comercial.

Como se aprecia, se tiene una extremada confianza en los cambios de la oferta monetaria y en sus efectos en los mercados de bienes y servicios para equilibrar la balanza de pagos. Para que esto suceda, y para que los mecanismos de transmisión hacia los mercados reales sean efectivos, se requiere lo siguiente:

- a) Gran flexibilidad en los precios.
- b) Mercados libres sin ninguna interferencia extraña que afecte el comportamiento de agentes económicos en sus respectivas transacciones.
- c) Gran movilidad de recursos e integración entre los diferentes mercados y sectores productivos para que la reasignación de los mismos pueda ser optimizada por los empresarios.
- d) Los ajustes provocados por los cambios de los precios relativos, que se espera sean instantáneos.
- e) El sector público debe ser limitado en sus ámbitos de influencia para asegurar la mayor amplitud de decisión de los agentes privados.
- f) El capital y financiamiento extranjero deben facilitarse para compensar la relativa escasez de ahorro y de tecnología que tienen los países pequeños.

Al final de cuentas, el equilibrio de balanza de pagos es el indicador de la eficiencia de la política económica, y los cambios en las reservas internacionales son las señales y los mecanismos de ajuste.*

Una simple confrontación de estos postulados con la estructura y funcionamiento de la economía peruana denuncia las simplificaciones en las que incurre el modelo monetario. En efecto, las rigideces estructurales en el comportamiento de los empresarios, mayormente rentistas, la imposibilidad de reducir las magnitudes con que funciona el Estado, al menos en el corto plazo, la desintegración entre los diferentes sectores productivos y la extremada dependencia de cada una de las celdas de la matriz productiva, tanto de las importaciones como del financiamiento externo, las terribles desigualdades sociales en la riqueza, el ingreso y el consumo, la vastedad y profundidad de la pobreza de amplios sectores de la población peruana, entre otros factores, hacen que este modelo sea poco menos que utópico en su implementación o un espejismo iluso, si con éste se pretende solucionar los problemas de descapitalización productiva y dar satisfacción a las impresionantes demandas sociales que está experimentando el país.

VIII. Los desafíos inmediatos

- El sistema internacional está adecuándose rápidamente a la nueva revolución tecnológica. Ello implicará un nuevo *set* de bienes y servicios, nuevas formas de producción y organización y nuevos recursos productivos. En otras palabras, se está tejiendo una nueva red de comercio y finanzas internacionales, que llegarán al país por todos los medios que nos vinculan al exterior.
- El modelo de crecimiento impulsado por el Estado velasquista durante los últimos quince años no podrá ser reproducido en las próximas décadas. Primero, porque no ha logrado un crecimiento balanceado, autosostenido y estable, ni tampoco ha sido eficaz en transformar sustantivamente las profundas desigualdades del ingreso y la riqueza. En segundo lugar, no dispondremos del financiamiento externo que este patrón de crecimiento demanda.
- La conclusión anterior no implica que las reformas estructu-

* Este resumen sobre el monetarismo ha sido extraído del excelente artículo de Albert Fishlow, "Interamerican Development Bank. Report 1985".

les que ese gobierno emprendió no fueran indispensables. Es muy probable que en el caso de no haberlas realizado, la situación del Perú sería similar a la de los países centroamericanos: El Salvador o, en el mejor de los casos, Guatemala. Pero también se puede afirmar que de haber sido más coherentes en la política económica, más juiciosos en la selección y manejo de los proyectos, más responsables en el gasto militar, más rigurosos en el endeudamiento externo e interno, más flexibles y descentralizados en la administración pública, con menos retórica revolucionaria y más gestión reformista..., hoy día estaríamos mejor.

La eliminación de los hacendados como actores históricos, la exclusión del capital extranjero en la captación del excedente externo y como agente principal de la acumulación del país, la formación de una nueva burguesía agraria y la expansión y consolidación de la industria y comercio, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales urbanas y rurales, el crecimiento de la burocracia estatal y su mayor organización gremial, entre otros cambios de la matriz social, han significado un efectivo cambio, igualmente, en la matriz de poder de la sociedad peruana. Se ha producido, en consecuencia, una balcanización del poder en el Perú. Es decir, ningún grupo social puede imponer su proyecto nacional a los otros y disciplinar sus comportamientos en función de sus intereses. Las estrategias exclusivas y excluyentes aplicadas por la oligarquía tradicional pudieron ser posibles porque su control del Estado, más su propio peso económico, les otorgaban una posición monopólica en el sistema. Hoy día, eso no es posible.

La balcanización del poder mencionada en el punto anterior obliga a establecer los necesarios mecanismos de negociación y compromiso entre los diferentes grupos, para lograr consensos sobre la manera de acceder al Estado y sobre los sistemas de decisión públicos, a fin de manejar los recursos del país y de aquéllos directamente administrados por el Estado, para lograr el desarrollo nacional, entendido éste como el crecimiento equitativo de todos y no como la concentración del progreso por el grupo dominante. Vale decir, para que la democracia política sea viable y signifique desarrollo, es imperativo construir el andamiaje para que funcione la democracia social y económica. Por la magnitud de recursos que maneja, el Estado es el agente económico con mayor potencia de compra de bienes y servicios. Por lo tanto, el control de los sistemas de decisión del gobierno central, las empresas públicas, el seguro social y, en el

ámbito departamental, las corporaciones y los proyectos especiales, le otorga el poder de administrar casi dos tercios de la actividad económica moderna del país. Por ello, el tener acceso a los mecanismos de decisión del Estado asegura no sólo el control político sino, además, el manejo, utilización y destino de una importante masa de recursos reales y financieros.